Temas actuales y tendencias en la ciencia política

Simón Pachano

Temas actuales y tendencias en la ciencia política





FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-188-7
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre 2008

Índice

Presentación

Presentamos un nuevo volumen de la Colección FLACSO 50 Años, auspiciada por el Ministerio de Cultura. Los artículos de este número dan cuenta de diversos temas y campos de estudios que actualmente desarrolla la ciencia política. El objetivo central del libro es ofrecer una visión general de la amplia gama de temas y problemas en los que se mueve la disciplina.

Los trabajos compilados constituyen una muestra de las particularidades de la disciplina en América Latina, tanto desde la perspectiva teórico-metodológica, como en el tratamiento de aspectos específicos. En ellos se encuentran reflexiones sobre las condiciones en que se desarrolla el trabajo académico, así como resultados de estudios sobre partidos políticos, democracia directa, significación política de las organizaciones sociales y participación popular.

La diversidad temática y de perspectivas de análisis constituye una expresión de la riqueza y la diversidad que caracteriza a la ciencia política, expresada de manera amplia y creativa en las diversas mesas en que fueron presentadas en el Congreso conmemorativo del cincuentenario de FLACSO.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Introducción

Simón Pachano*

Que la ciencia política es una disciplina en construcción es una verdad palpable en América Latina.[1] La toma de distancia con respecto a sus troncos originarios –la filosofía política y el derecho– ha sido bastante engorrosa en un continente que históricamente puso al pensamiento especulativo y a la reflexión jurídica en el núcleo de los estudios sobre la política. Asimismo, le ha resultado –y le resulta aún– muy difícil desprenderse de su hermana mayor, la sociología, que sigue dejando su huella en gran parte de los estudios que se desarrollan sobre el sistema político, y en buena medida le cuesta marcar distancia con disciplinas lejanamente emparentadas como la antropología y la psicología. Pero, a pesar de esas dificultades es evidente que la ciencia política ha dado pasos importantes en los últimos años. Su perfil se ha ido delimitando por medio de la definición de su campo de estudio, por las particularidades del método utilizado y por la adscripción a un marco teórico y conceptual propio de la disciplina.

En los últimos años, en América Latina se han multiplicado los estudios sobre democracia, partidos políticos, relaciones entre poderes del Estado, élites políticas, procesos electorales, formulación de políticas y procesos de toma de decisiones, entre otros temas. Después de los fructíferos

* FLACSO-Ecuador, Quito. E-mail: spachano@flacso.org.ec.

1 Un balance de la situación de la ciencia política en América Latina se encuentra en la Revista de Ciencia Política, volumen 25, número 1 (2005), Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

análisis de las transiciones a la democracia, que permitieron no solo comprender de manera adecuada esos procesos fundacionales de los sistemas políticos, sino que fueron también un valioso aporte en la construcción conceptual, la ciencia política latinoamericana encontró en la persistencia de los regímenes democráticos un terreno bastante adecuado para su desarrollo.[2] La existencia de poliarquías (democracias políticas) y sobre todo la necesidad de que estas se afiancen en una realidad en la que tradicionalmente habían encontrado problemas, fue un aliciente para el desarrollo de la ciencia política. El juego político pluralista, la multiplicidad de actores que se desempeñan en la arena política, la incidencia de las reglas de juego sobre las decisiones y los cálculos de esos actores, la importancia de los diseños institucionales y el peso de las diferencias en las formas organizativas fueron algunos de los temas que exigieron respuestas desde una perspectiva estrictamente política. En síntesis, la democracia se convirtió en incentivo para una ciencia que, a comienzos de los ochenta, cuando se inició la oleada democrática, apenas se atrevía a dar sus primeros pasos.

Por ello, no llama la atención que la última década del siglo XX y la actual, en conjunto, hayan sido el escenario de la multiplicación de investigaciones sobre los aspectos propios del régimen y del sistema político desde la perspectiva de la ciencia política.[3] La nueva realidad de casi todos los países del continente (excepto Cuba) hacía no solamente necesario sino incluso imprescindible este tipo de acercamiento. En este sentido, la construcción de la democracia requiere de una dimensión teórica y conceptual que ha sido enfrentada con diversos grados de avance y de profundidad en cada uno de los países. En algunos de ellos, donde existieron condiciones institucionales y materiales más adecuadas (fundamentalmente carreras universitarias y escuelas de postgrado), el desarrollo disciplinario fue fluido e incluso encontró incentivos. Esto se hizo evidente en

2 Sobre las transiciones a la democracia, con especial referencia a América Latina, véase Karl (1990), Przeworski (1991), O'Donnell y Schmitter (1994), Nohlen y Thibaut (1994) y Garretón (1997).

3 Entiendo por régimen político al "conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso" (O'Donnell y Schmitter, 1994: 118). En cambio, el sistema político sería el conjunto de instituciones y de prácticas en las que se materializa el régimen.

la formación de una comunidad académica y en la publicación de revistas especializadas, junto con el aumento de los estudios en este campo. Sin embargo, desde una mirada de conjunto sobre el continente, se puede asegurar que no son despreciables los avances logrados en la mayor parte de países, lo que se expresa en el grado de conocimiento alcanzado sobre los problemas de la política. En el momento actual se cuenta con mejores y más certeras respuestas que las que estaban disponibles hace apenas pocos años y es indudable que el aumento de estudios ha estado acompañado de sustanciales avances en su calidad.

La ciencia política ha debido acompañar las transformaciones sufridas por las poliarquías latinoamericanas, que por lo general no fueron las inicialmente previstas. En efecto, los supuestos que se formularon en el momento de las transiciones se movían entre la consolidación o el quiebre de las nuevas democracias. La experiencia previa llevaba a colocar las probabilidades de evolución en uno de esos dos extremos sin prestar mayor atención a otras rutas que podían situarse en diversos lugares intermedios o incluso al margen. La visión inicial suponía que las democracias podrían desarrollarse hasta su consolidación o que, como había ocurrido tantas veces en la mayor parte de países, estarían condenadas a sucumbir ante poderosas fuerzas sociales y políticas.[4] La crisis económica de comienzos de la década de los ochenta alimentó esta percepción en tanto reducía el campo de acción de los gobiernos de las nacientes democracias y aceleraba su pérdida de legitimidad. En ese contexto, no se consideró la posibilidad de que esos regímenes se mantuvieran por largo tiempo en una situación muy particular, que no es la de democracias consolidadas, pero que tampoco cuenta con los elementos necesarios ni suficientes para incluirlos entre las democracias 'fracasadas' o 'quebradas'. Al contrario de la trayectoria seguida por Estados Unidos a lo largo de más de dos siglos y por los países europeos desde la segunda guerra mundial, que eran los

4 Esa fue la tónica de los primeros trabajos sobre los nuevos regímenes democráticos, que se movían entre la identificación de las condiciones necesarias para la consolidación, por un lado, y la posibilidad del retorno a las formas autoritarias, por otro lado (véase Hurtado, 1979; Mills, 1984; Cotler, 1988). Algunos de los trabajos que se desarrollaron en la academia norteamericana llevaron el sello del análisis de Linz (1987) sobre los factores que conducen a la quiebra de las democracias.

modelos con los que se analizaba inicialmente a los regímenes recién instalados y que invariablemente desembocaron en la consolidación, la trayectoria de América Latina estuvo llena de particularidades que exigían nuevas perspectivas y nuevos conceptos.

En ese marco, la ciencia política latinoamericana –incluyendo los estudios que se hacen fuera del continente pero se refieren a sus países– tuvo que construir conceptos y explicaciones que no formaban parte de la bitácora de navegación de esta disciplina en otras latitudes. A manera de ejemplo, los problemas mencionados llevaron a acoger un concepto como el de gobernabilidad, pero fue necesario redefinirlo a la luz de la realidad continental hasta adquirir una fuerza explicativa que no tenía en su formulación original.[5] Algo similar puede decirse del propio concepto de democracia, que se ha enriquecido con la crítica constante a la que ha sido sometido por más de dos décadas.[6] Incluso conceptos como los de partidos políticos y movimientos sociales han sido objeto de renovación a partir de los estudios empíricos que se han desarrollado en muchos de los países.[7] También el diálogo entre la compleja realidad latinoamericana y la ciencia política ha ayudado a construir mejores instrumentos para el análisis de la coyuntura inmediata.

Por otra parte, la ciencia política en América Latina ha debido enfrentar las condiciones adversas que se establecieron con la adscripción de la mayor parte de sus países al denominado 'Consenso de Washington'. El componente eminentemente antipolítico de la perspectiva neoliberal no

5 La visión conservadora de la gobernabilidad fue sustituida en América Latina por una de carácter progresista, en la que se indagaba por la capacidad del sistema político para responder a las demandas de la sociedad paralelamente a la ampliación y profundización de la democracia (véase Flisfisch, 1983; Alcántara, 1995; Camou, 1988; Mayorga, 1992; Mejía, 2002).

6 El estudio de los países latinoamericanos ha sido una de las canteras más importantes para el enriquecimiento teórico y conceptual en este campo. Conceptos como los de democracia delegativa (O'Donnell, 1997), autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2002), democracias disminuidas (Collier y Levitsky, 1998), entre otros, surgieron a la luz de las particularidades de América Latina. Asimismo, a partir de su estudio se han formulado propuestas innovadoras para el estudio de los regímenes políticos, que superan la visión dicotómica entre autoritarismo y democracia (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, 2001).

7 La importancia de la vida interna de los partidos (Freidenberg y Alcántara, 2001), del financiamiento de la política (Carrillo *et al.*, 2003), así como la comparación de diversos tipos de sistemas de partidos (Roncagliolo y Meléndez, 2007) han recibido fuerte impulso con los estudios realizados en estos países, especialmente desde una perspectiva comparada.

podía ser sino un obstáculo para el desarrollo de esta disciplina. La reducción del tamaño del sector público, la limitación de las funciones estatales en la economía y en la sociedad, y la atribución de un carácter estrictamente técnico a las decisiones de política económica conformaron un terreno en el que no tenía cabida la reflexión política. Sin embargo, la propia realidad se encargó de demostrar la imposibilidad de prescindir de esa dimensión de análisis y generó la demanda de estudios propios de la ciencia política y de las disciplinas afines a ella (como la de administración pública) o de áreas de especialización dentro de ella (como la de políticas públicas).

Finalmente, esta disciplina ha debido soportar la carga de dos pesados lastres históricos. En primer lugar, el de la anterior formación académica, que se materializó en un tipo de estudios orientados fundamentalmente al análisis de los aspectos sociales y económicos como elementos explicativos de los hechos políticos. La herencia histórica de la teoría de la dependencia –una construcción conceptual claramente latinoamericana–, el predominio del marxismo en las ciencias sociales y la vigencia de algunos elementos de la sociología clásica –especialmente a través de la escuela de Germani y de la teoría de la marginalidad–, no han dejado de estar presentes hasta ahora. La tendencia a considerar lo político como el reflejo de fenómenos que se producen en otros niveles mantiene su peso en la academia latinoamericana y reduce las posibilidades de construir un campo de conocimiento propio de la ciencia política. En segundo lugar, esta disciplina tuvo que enfrentar la actitud escasamente favorable, e incluso en ocasiones abiertamente hostil, hacia la democracia en amplios círculos del mundo académico.[8] El cuestionamiento de la democracia política, peyorativamente calificada como 'formal' o 'procedimental', no contribuye a una reflexión en que aquella ocupe un lugar central, y sobre todo no es la mejor manera de criticar una disciplina que en gran medida se empeña por comprender los diseños institucionales, los procedimientos y las prácticas de los actores.

8 En este último punto es necesario introducir un mayor grado de precisión, ya que no puede ser generalizado a todos los países. La valoración académica de la democracia –o más precisamente de la poliarquía– es muy alta en algunos de ellos.

En síntesis, el desarrollo de la ciencia política latinoamericana es aún incipiente, pero no por ello son menos valiosos los avances que ha tenido en el continente. Sus debilidades se encuentran en las limitaciones materiales, en el contexto relativamente desfavorable que se constituyó a partir de la orientación económica de la mayoría de gobiernos durante gran parte del período, y en la herencia histórica, tanto de carácter académico como político. Sus fortalezas pueden descubrirse en la conformación de una comunidad académica en torno a nuevas perspectivas teóricas y nuevos elementos conceptuales, pero también en la selección de temas de estudio que antes habían recibido escasa o nula atención por parte de las ciencias sociales.

Temas, perspectivas y desafíos

El presente volumen es una muestra de esos avances y a la vez de la diversidad de temas y de campos en que está incursionando la ciencia política en el continente. Es también una expresión de los variados enfoques a los que ella recurre. Su origen son cuatro mesas temáticas del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado en Quito con motivo del cincuentenario de FLACSO. El texto de Jonathan Hartlyn fue presentado en la mesa *La ciencia política en América Latina: Trayectoria y debates*, que tenía como objetivo la realización de un balance de la situación actual de la disciplina desde diversas perspectivas y distintas realidades geográficas. Los textos de Sofía Cordero y Margarita Batlle, que parten de una amplia base empírica, se presentaron en la mesa *Ecuador y Bolivia: Nuevos actores políticos en la región andina*, orientada a analizar los cambios políticos que se encuentran en proceso en esos dos países. Ambos son ejercicios de comparación en el campo de los movimientos sociales y en el de los partidos políticos. Los trabajos de Alicia Lissidini y Simón Pachano fueron preparados para la mesa *Democracia directa en los países andinos*, que buscaba comprender y destacar la importancia de las formas de participación que perfeccionan y complementan a las democracias representativas. El primero de estos trabajos asume una perspectiva comparada, mientras que el otro se concentra en el estudio de un caso. El texto

de Margarita López Maya, enfocado en el caso venezolano, fue presentado en la mesa *Reformas institucionales y políticas en la región andina*, cuyo objetivo central era lograr un acercamiento al proceso de cambios que están impulsando estos países. El artículo de Javier Duque fue presentado en la mesa *Perspectivas políticas de Colombia*.[9]

A pesar de la diversidad de temas abordados, los textos del presente volumen constituyen una unidad en tanto son muestra de algunas de las diversas expresiones que puede adquirir la ciencia política. En este sentido, tienen un hilo conductor que es precisamente el tipo de reflexión destacado en la sección anterior como propio de esta disciplina académica. Cada uno de los textos puede ser visto como un tipo de acercamiento específico a problemas que son sustanciales para la ciencia política, y sobre todo como la materialización de su perspectiva de análisis. Además, todos abordan problemas que solamente surgen y se desarrollan en el marco de regímenes democráticos. El surgimiento de nuevos actores políticos, la introducción de formas de democracia directa, la reforma política, e incluso el balance de la ciencia política, son temas que interesan a la democracia y que solamente se pueden desarrollar teóricamente dentro del estudio de este tipo de régimen. Por consiguiente, la unidad de los trabajos se funda en la perspectiva adoptada y en la importancia de los temas abordados para la democracia.

En el primer artículo, Jonathan Hartlyn presenta, de manera sucinta, las particularidades de la visión de la ciencia política –fundamentalmente desde los Estados Unidos– hacia América Latina. Después de pasar revista a las tendencias predominantes en la disciplina en ese país, destaca los posibles temas de diálogo con la academia latinoamericana, entre los que destaca el análisis de las instituciones democráticas. Asimismo, al destacar

9 La mesa *La ciencia política en América Latina: Trayectoria y debates* fue organizada por Simón Pachano y auspiciada por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP. La mesa *Ecuador y Bolivia: Nuevos actores políticos en la región andina* fue organizada por Sofía Cordero. La mesa *Democracia directa en los países andinos* fue organizada por Simón Pachano y contó con el apoyo de International IDEA y Ágora Democrática. La mesa *Reformas institucionales y políticas en la región andina* fue organizada por Martín Tanaka y contó con el apoyo del proyecto *Gobernabilidad democrática en la región andina: Reformas institucionales y políticas y movimientos sociales*, que a su vez cuenta con el apoyo de IDRC de Canadá. La mesa *Perspectivas políticas de Colombia* fue organizada por Felipe Burbano.

la importancia otorgada en la ciencia política norteamericana a los aspectos metodológicos, Hartlyn sugiere –de manera más implícita que explícita– otro campo importante de diálogo entre los investigadores de ambas latitudes.

Luego, los artículos de Sofía Cordero, de Margarita Batlle y de Javier Duque enfrentan uno de los temas más apasionantes y complejos de la realidad latinoamericana contemporánea. El surgimiento de nuevos actores políticos, especialmente los de origen étnico, supone un nuevo desafío para los regímenes democráticos, pero también para el mundo académico que debe encontrar explicaciones al respecto y desarrollar los conceptos adecuados para su estudio. Mientras Cordero y Batlle consideran los casos de Bolivia y Ecuador, los dos países que han vivido los procesos de cambios más dinámicos y profundos en este campo, Javier Duque considera el caso de Colombia, un país donde se ha puesto mucha atención en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, aunque los partidos étnicos no han contado con la misma relevancia –seguramente a causa de su carácter restringido–. Aunque cada uno de estos estudios se plantea objetivos diferentes –manifiestos incluso en el objeto de estudio particular–, los tres buscan respuestas acerca de los problemas de representación y de los procedimientos para la canalización de demandas sociales hacia el sistema político. Los partidos y los movimientos sociales pasan entonces a ocupar el lugar central de la reflexión.

En el trabajo de Cordero, la comparación entre Pachakutik, de Ecuador, y el Movimiento al Socialismo, de Bolivia, permite entender la complejidad de las relaciones entre movimiento social y partido político. Los alcances y limitaciones de cada uno de ellos en términos de representación y agregación de intereses son destacados junto a las formas de organización de los partidos. Los problemas de democracia interna, selección de candidatos y toma de decisiones ocupan un lugar central en el análisis. Además del carácter comparativo –al que hemos sido poco afectos los académicos latinoamericanos–, el trabajo tiene la virtud de colocar sobre la mesa los problemas clásicos de los partidos políticos junto a los desafíos políticos que se derivan del carácter diverso de las sociedades andinas.

En cambio, la comparación que realiza Batlle apunta hacia el peso de las diferencias regionales en el desempeño de los partidos y en las preferencias de los electores. A pesar de ser uno de los factores centrales de la política en varios países latinoamericanos, y de manera especial en los países andinos, esta dimensión ha recibido muy poca atención. Basándose sobre todo en series estadísticas de los procesos electorales, la autora destaca las estrategias desarrolladas por los partidos para beneficiarse de la conformación de bastiones electorales y potenciar sus posibilidades en el nivel nacional. La existencia de partidos cuya fuerza se concentra en espacios claramente delimitados pero cuyo campo de acción política está constituido por las instancias nacionales (especialmente los órganos legislativos), es la cuestión a resolver. No se trata de un reto menor, si se considera que esa realidad pone en cuestión muchos de los conceptos y de las premisas sobre los que se asienta la teoría de partidos y de sistemas de partidos. Asimismo, se trata de una realidad que plantea muchas preguntas sobre el sistema político en su conjunto, como queda en evidencia en el tratamiento que hace la autora.

Por su parte, el análisis de Javier Duque hace un seguimiento histórico de la organización indígena, desde los inicios del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) hasta la participación electoral, pasando por el surgimiento de la Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI). La fragmentación resultante de las discrepancias entre las organizaciones sociales, pero también de la diversa implantación regional, es uno de los elementos que destaca el autor como factor principal para su debilidad y la incertidumbre acerca de su futuro en términos de representación política.

En la siguiente sección, Alicia Lissidini y Simón Pachano abordan un tema relativamente novedoso en la ciencia política continental. La inclusión de formas de democracia directa –o semi-directa– en los regímenes democráticos representativos ha sido una demanda de diversos sectores sociales, pero que no se ha reflejado con la misma fuerza en el campo académico. Es posible que en esto haya influido una visión mecanicista que ha presentado a la democracia representativa y a la democracia directa como formas e incluso como concepciones contrapuestas. Por el contrario, ambos textos buscan superar esa visión que las considera antitéticas y las trata como expresiones de un mismo hecho, que es la democracia.

Lissidini realiza un admirable ejercicio de comparación del conjunto de países latinoamericanos. Con gran acopio de información acerca de la introducción de las diversas formas de democracia directa, destaca los riesgos de la utilización de estas formas por parte de los gobernantes. La posibilidad de que se transformen en instrumentos para construir democracias delegativas, en los términos de O'Donnell, conduce a plantear reparos a las disposiciones que facultan a los mandatarios para su uso. La autora se inclina claramente por la preservación de estas formas como recursos exclusivos de los ciudadanos. También advierte sobre el peligro de que se transformen en herramientas de grupos de interés para obtener réditos corporativos.

Pachano trata el caso de Ecuador, uno de los países que más temprano adoptó las formas de democracia directa y uno de los que más las ha empleado. Sin embargo, en consonancia con el texto de Lissidini, el autor se preocupa por el uso que los mandatarios han hecho de estos instrumentos. Todas las consultas populares realizadas en el Ecuador han respondido a la voluntad y al interés de autoridades nacionales (presidentes) o subnacionales (prefectos provinciales). Al mismo tiempo, la iniciativa legislativa solamente se ha utilizado en una ocasión y jamás se ha recurrido a la revocatoria del mandato. El texto abre interrogantes sobre las causas de esa apatía en un país que ha mostrado gran efervescencia política en los últimos años.

Para cerrar, el artículo de Margarita López Maya pasa revista a uno de los procesos de cambios más intensos y más controversiales del continente. Las reformas Políticas impulsadas bajo diversas modalidades en Venezuela por el Presidente Hugo Chávez se han constituido sin duda en elemento de referencia obligado para el análisis político. La autora lo aborda por medio de una combinación muy acertada entre el análisis de los movimientos sociales y de las decisiones de los actores políticos relevantes. Para ello se adentra en el análisis de las Mesas Técnicas del Agua (MTA) y de las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCAS), entendidas como formas de participación directa de la población dentro del proceso de descentralización política y administrativa.

Aportes y deudas

Los textos recogidos en este volumen constituyen apenas una muestra de la variedad de temas y de perspectivas que conforman la ciencia política latinoamericana contemporánea. No se trata de una visión exhaustiva del grado de avance logrado ni de la cantidad de temas que esta disciplina aborda, pero sí constituye una expresión del nivel de análisis logrado en algunos campos de estudio. Es probable que el aporte central de esta recopilación de textos se exprese en cuatro niveles diferentes pero estrechamente relacionados y complementarios.

En primer lugar, los seis trabajos se preocupan de aspectos constitutivos de la democracia. Aun el texto de Hartlyn, que reflexiona sobre la ciencia política en sí misma, ubica el régimen democrático como elemento de referencia central. Problemas como la representación, la participación, la conformación de organizaciones y la reforma de las instituciones, que son los elementos centrales de los textos, no pueden ser pensados al margen de regímenes democráticos. De tal modo, este volumen puede ser un aporte a la comprensión de algunos aspectos particulares de las democracias latinoamericanas contemporáneas.

En segundo lugar, todos los textos tratan temas propios del régimen y del sistema político. Aunque algunos (en especial los de Cordero, Duque y López Maya) deben necesaria e inevitablemente desplazarse hacia otros espacios y buscar explicaciones fuera del sistema político, es evidente que el eje de la reflexión se ubica aquí. Más que un objeto, el sistema político aparece como el campo de estudio, lo que por cierto y como se ha señalado antes es propio de la ciencia política. En este aspecto, el conjunto de textos contribuye a marcar las fronteras de la ciencia política y ayuda a identificar temas y rutas para estudios posteriores.

En tercer lugar, en los trabajos se aprecia una clara preocupación por el rigor metodológico. Por encima de la especulación, en todos ellos aparece la explicación fundamentada en algún tipo de información. Rompiendo con la errada visión que otorga exclusividad en este sentido a los estudios cuantitativos, los trabajos recopilados pueden tomarse como una demostración de que también se puede llegar a explicaciones satisfactorias por otros medios. La inferencia metodológica –propia de la actividad

científica y que es la que permite formular afirmaciones con cierto grado de precisión– se encuentra presente en todos los textos. Por consiguiente, el volumen puede ser visto también como el resultado de diversos pero convergentes ejercicios de rigor metodológico.

En fin, como se ha indicado a lo largo de esta introducción, las investigaciones se sitúan en la perspectiva específica de la ciencia política. Aunque en algún momento se pide apoyo a disciplinas cercanas, lo cierto es que prioritariamente se trata de esfuerzos de análisis dentro del campo teórico y conceptual de la ciencia política. En diverso grado, cada investigación contribuye a definir con mayor precisión el campo disciplinario. Por ello, en conjunto pueden ser vistos como el resultado de este tipo de perspectiva.

Ciertamente, los textos dejan muchos vacíos y, como suele suceder con frecuencia en las ciencias sociales, formulan más preguntas que las que están en capacidad de responder. El principal vacío que deja el volumen como un todo es el que se hace evidente cuando se realiza un recuento de los temas no incluidos en él. Aspectos como las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, los procedimientos de toma de decisiones, la constitución de las preferencias de los ciudadanos y los cálculos estratégicos de los actores –que son centrales en la ciencia política contemporánea– están ausentes de este volumen. La necesidad de tratar en profundidad los temas escogidos y sobre todo el compromiso con el rigor metodológico han sido factores centrales en la limitación de los temas estudiados.

Por otra parte, una lectura minuciosa llevará a identificar las deudas que deja cada uno de los textos en particular. No es este el espacio adecuado para entrar detallada y sistemáticamente en ese tema, pero sí es posible anotar que todos ellos dejan planteadas muchas preguntas que deberán ser respondidas por medio de futuras investigaciones. Así, el trabajo de Hartlyn puede ser tomado como un mapa que señala múltiples rutas para el desarrollo de la ciencia política, de manera que puede encontrar muchas derivaciones hacia adelante. También la riqueza descriptiva y analítica del trabajo de Cordero debe considerarse como un primer paso en un camino que se advierte largo y complejo. Adicionalmente, un estudio de esta naturaleza exige un tratamiento más detenido –imposible de hacer en el marco de una ponencia presentada a un seminario– sobre el contexto global del sistema político.

Igualmente, un análisis como el que realiza Batlle deberá enriquecerse con el estudio de los sistemas subnacionales de partidos, esto es, con la complementación entre el estudio del sistema nacional de partidos con los sistemas que se conforman en las unidades territoriales dentro de cada país. El análisis de la interacción entre ambos tipos de sistemas de partidos puede contribuir a la comprensión de las especificidades de sociedades plurales y complejas como son las andinas. El estudio de Duque lleva a preguntarse por el lugar de los indígenas en el amplio espectro de las terceras fuerzas políticas, que han sido vistas como el eje de la renovación del sistema colombiano de partidos. Por su parte, el trabajo de Lissidini debe abrir paso a una posterior investigación acerca de la aplicación de las formas de democracia directa en América Latina. La rica visión comparativa de las disposiciones existentes en los diseños institucionales debe complementarse con un estudio de las posiciones y las prácticas de los actores al respecto. Sobre el texto de Pachano se puede señalar que, además de dejar pendiente el estudio en profundidad de la aplicación de las formas de democracia directa en Ecuador, tampoco ofrece explicaciones sobre su escasa aplicación, a pesar de su larga vigencia en el ordenamiento jurídico-político ecuatoriano. Finalmente, un estudio pormenorizado como el de López Maya se fortalecería con un análisis complementario de las características del diseño institucional y de los rendimientos del sistema político. El recurso a las reformas en muchos países del continente guarda estrecha relación con esos aspectos, de manera que deben formar parte de posteriores esfuerzos en ese sentido.

Bibliografía

Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio (1998). "Estudio preliminar", en Antonio Camou, ed., *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, FLACSO, pp. 15-58.

Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto, eds. (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Collier, David y Steven Levitsky (1998). "Democracia con adjetivos, innovación conceptual en la investigación comparativa", en *La política*, N. 4: 137-160.

Cotler, Julio (1988). "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú", en Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, eds., *Transiciones desde un gobierno autoritario*. *Vol. II: América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 225-259.

Flisfisch, Ángel (1983). "*Gobernabilidad y consolidación democrática*", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 51, N. 3: 113-133.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. FLACSO: Quito.

Garretón, Manuel (1997). "Revisando las transiciones democráticas en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N. 148: 20-29.

Hurtado, Osvaldo (1979). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Universidad Católica.

Karl, Terry Lynn (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, Vol. 23, N. 1: 1-21.

Levitsky, Steven y Lucan Way (2002). "The Rise of Competitive Autoritarianism", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N. 2: 51-65.

Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias.* Madrid: Alianza.

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán (2001). "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N. 1: 37-65.

Mayorga, René, ed. (1992). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Mills, Nick (1984). *Crisis, conflicto y consenso.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Nohlen, Dieter y Bernhard Thibaut (1994). "La transición en América Latina: Enfoques, conceptos, tesis", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, N. 12: 101-146.

O'Donnell, Guillermo (1997). "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*. Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. *Vol. IV: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Buenos Aires: Paidós.

Przeworski, Adam (1991). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez, ed. (2007). *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia.

Tendencias de la ciencia política en Norteamérica y diálogos con la ciencia política en América Latina

Jonathan Hartlyn*

Se trata de un tema muy amplio y tocaré solamente algunos puntos. Quiero comenzar con una aclaración geográfica. Reconozco que Canadá y México también forman parte de Norteamérica. Pero, por razones de tiempo, voy a hablar más que nada de tendencias en los EE.UU., incluyendo a México como parte de América Latina y disculpándome por omitir a mis colegas canadienses. En Canadá hay un significativo desarrollo de la ciencia política, me parece que sobre todo en términos de política comparada; aunque se encuentran casi todas las formas de análisis, quizás se nota más influencia que en los EE.UU. del uso del análisis comparativo histórico, de análisis estructurales y de institucionalismo histórico, y también se emplean menos los métodos formales y cuantitativos.

Aun cuando se pueden trazar algunas líneas generales importantes e identificar tendencias, también en los EE.UU. hay variaciones importantes sobre lo que se entiende como la ciencia política, como veremos más adelante. Primero, presentaré mis impresiones sobre tendencias en la ciencia política norteamericana. Después, hablaré sobre cómo temas de investigación se pueden nutrir mutuamente, identificando posibles diálogos.[1]

* Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. E-mail: hartlyn@unc.edu.

1 Para una excelente revisión del muy variado desarrollo de la disciplina en América Latina, se puede revisar el número especial de la *Revista de Ciencia Política* de la Universidad Católica de Chile (ver Altman 2005 y los otros artículos de esa publicación).

Tendencias y contra-tendencias más importantes dentro de la ciencia política en los EE.UU. y concretamente en el estudio de la política comparada de América Latina

Yo soy miembro de un departamento de ciencia política en los EE.UU. con programa de doctorado que en los *rankings* nacionales –de por sí controversiales– se ubica generalmente entre los mejores quince del país. Observando entonces la evolución en mi departamento así como otros similares, yo diría que las tendencias más importantes en la ciencia política en los EE.UU. son:

1. Mayor atención hacia la metodología y los métodos de investigación. En este sentido, la divergencia entre lo que se enseña a nivel de pregrado y de post-grado está creciendo.

2. Es más común que las tesis doctorales comparen a más de un país, o si enfocan un solo país, que hagan comparaciones de regiones, estados o ciudades, o comparaciones de tiempo (de períodos) u otros fenómenos dentro del país estudiado. También se busca acelerar el doctorado. Yo, en la prehistoria, tardé siete años en completar el doctorado, incluyendo casi dos años en Colombia. Ahora, por presiones universitarias y financieras, el ideal para estudiantes en política comparada es cinco años, y un año es casi el límite para que un estudiante haga "trabajo de campo" para su doctorado.

3. También se está introduciendo como opción, no como reemplazo, la tesis doctoral en forma de tres trabajos escritos de alta calidad, listos para ser sometidos a revistas profesionales (con referato ciego), en lugar de la tesis doctoral como libro. En este último caso, ya no se obliga a incluir aquel capítulo extenso que revisaba minuciosamente toda la literatura, citando numerosas veces a todos los miembros del comité doctoral.

4. Para avanzar en la carrera, aunque la publicación de libros sigue siendo importante, la publicación de artículos en revistas profesionales

está tomando mayor vigencia. Pero la publicación en revistas en otro idioma aparte del inglés no ayuda mucho a la carrera profesional, fuera de mostrar visibilidad internacional.

5. Datos recientes indican que la tradicional vida monástica del académico como autor único se encuentra en una situación intermedia para la política comparada dentro de la disciplina de la ciencia política. Según Munck y Snyder (2007), en las tres revistas más importantes de política comparada de los EE.UU., el 26 por ciento de los artículos publicados entre 1989 y 2004 tenían dos o más autores. En contraste, en las tres revistas generales más importantes de la disciplina, casi la mitad de los artículos publicados entre 1990 y 1996 tenían dos o más autores, mientras que para la teoría política casi todos los artículos siguen teniendo un solo autor.[2]

6. Se nota un ligero incremento en la transnacionalización de la disciplina entre EE.UU. y América Latina. Aunque los números son todavía bajos, mi impresión es que en la última década hay un aumento de latinoamericanos con doctorados de universidades estadounidenses, que trabajan en universidades de ese país. Asimismo, hay más norteamericanos en universidades latinoamericanas en algunos países (por ejemplo, México y Brasil). Con esto, la distancia entre dos mundos académicos totalmente diferentes, donde se citan referentes distintos, se ha reducido en algo.

7. La política comparada en los EE.UU. sigue teniendo poca influencia del post-modernismo; esto contrasta con la situación en algunos departamentos del campo de las relaciones internacionales.

2 Las revistas de política comparada son *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics* y *World Politics*. Las revistas generales son *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science* y *Journal of Politics*; los datos mencionados provienen de Munck y Snyder (2007: 346), quienes citan a Fisher *et al.*, 1998.

Quisiera expandirme un poco más sobre el primer punto. En la actual ciencia política norteamericana, hay más atención a los métodos, con particular énfasis en los métodos cuantitativos y estadísticos y en la formalización de argumentos en la forma de modelos o teoría de juegos. Es más común para departamentos a nivel de post-grado incluir los métodos formales como una de las áreas de la disciplina en que el estudiante pueda especializarse –las otras áreas son típicamente la política de los EE.UU., la política comparada, las relaciones internacionales y la teoría política; a veces, la política pública también es una opción–. Una anécdota sobre la creciente formalización de la disciplina como ciencia: un excelente y querido colega mío me comentó hace poco que es difícil ser un politólogo serio concentrándose en cómo funciona el congreso norteamericano si uno vive en Washington D.C., y observa demasiado cerca a la institución que uno estudia. Este tipo de consideración sobre la 'distancia académica' es algo que muchos académicos latinoamericanos no pueden ono quieren tener.

Otro indicador de la importancia de los métodos en la disciplina se puede reconocer en el nivel de organización. En el momento actual, la organizacion profesional de ciencia política, APSA (American Political Science Association) tiene 15.000 miembros en 80 países, con 35 secciones organizadas; la más grande es la sección sobre política comparada, con 1.600 miembros.[3] No obstante, la siguiente sección en tamaño es la de metodología política, con unos 1.100 miembros, que cuentan con una revista metodólogica muy importante, *Political Analysis*, y organizan anualmente una conferencia aparte de la conferencia anual de APSA.[4] Adicionalmente, brindan todos los años cursos de metodología durante el verano, para estudiantes de programas de doctorado.

En cierto sentido, hay una transferencia de métodos desde el campo del estudio de la política de los EE.UU. hacia la política comparada. No obstante, la medida del éxito para entender la politica de los EE.UU. se encuentra vinculada (sin que muchos de los analistas siempre lo reconozcan) con el nivel de conocimiento que los analistas tienen del contexto

3 Ver http://www.nd.edu/~apsacp/index.html.
4 Ver http://polmeth.wustl.edu/.

socio-económico y político del país. Muchos de estos estudios enfocan temas muy acotados. Además, como apunta Paul Pierson en su libro *Politics and Time* (2004), han aumentado los estudios sobre fenómenos donde el horizonte de tiempo de causa y/o de efecto es de corta duración, y cada vez son menos aquellos estudios en que se analizan causas y/o efectos de larga duración. No obstante, muchos de los temas socio-políticos de mayor interés en la región tienen profundas raíces históricas y sus efectos pueden variar también en el tiempo. Adicionalmente, existe el peligro de que la especialización en metodología conduzca a justificar la investigación más por el tipo de método que se quiere aplicar que por la importancia real del tema en cuestión.

Frente a esto, se presenta una reacción dentro de la politología norteamericana, que también busca contrarrestar la retórica de la elección racional o la teoría de juegos y los modelos formales –retórica que sugería que estos métodos eran los únicos 'científicos' dentro de la disciplina, en tanto lograban establecer generalizaciones más amplias–. De este modo, surge un movimiento de reforma dentro de la disciplina, con el nombre de *Perestroika* (ver Miller, 2001; Monroe, 2005). Además, un grupo de politólogos, muchos de los cuales trabajan en el ámbito de la política comparada, comenzaron a formalizar el análisis de los métodos cualitativos, a subrayar de nuevo la importancia de definir conceptos y discutir las dificultades para medirlos, partiendo incluso de los supuestos más básicos de nuestra disciplina, así como la necesidad de considerar que muchos fenómenos que se estudian dentro de la ciencia política pueden requerir de explicaciones con interacciones complejas de varios factores, que configuran una heterogeneidad causal. A fin de cuentas, este grupo de académicos reafirma a la ciencia política como ciencia, pero insiste en la utilidad de emplear múltiples métodos. Esta noción se observa, por ejemplo en el título del libro compilado en 2004 por David Collier y Henry Brady, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Repensando la investigación social: Instrumentos diversos, estándares compartidos). De hecho, la sección organizada de APSA más grande después de la de metodología politica es precisamente la sección sobre investigación cualitativa y métodos múltiples, con un poco más de 1.000 miembros. También esta sección tiene una publicación periódica

muy útil y ofrece un curso en métodos cualitativos que empieza en enero de todos los años.[5]

Sin duda, la ciencia política sigue siendo una disciplina fragmentada en los EE.UU., tanto en términos de sus aspiraciones científicas como en sus propuestas metodológicas.

Temas de investigación y posible diálogo

En principio, habría que enfatizar que la política comparada de América Latina ha establecido un diálogo duradero entre académicos de la región. La realidad es que muchos conceptos y temas de investigación dentro de la política comparada en los EE.UU. han sido importados desde la politología y la sociología política latinoamericana: conceptos como 'dependencia', 'populismo', y el 'Estado burocrático-autoritario'. Además, los procesos de democratización en la región han conducido la atención hacia investigaciones de alcance medio con relación al impacto de las instituciones y las reglas del juego, en función de análisis sobre la estabilidad y la calidad de la democracia o el posible surgimiento de nuevos tipos de regímenes híbridos. Considero que aquí hay un área muy fértil para el posible diálogo.

Por otra parte, en las convenciones de ciencia política en América Latina y en Norteamérica hay muchos estudios sobre las instituciones y las reglas del juego, en temas como: la descentralización, el federalismo, el presidencialismo (con análisis comparando diferentes tipos de estrategia de presidentes frente a los congresos, en términos de construcción de gabinete, o frente a los gobiernos subnacionales); sobre las relaciones entre ejecutivo y legislativo, las campañas, las elecciones y reformas electorales; también se investigan los partidos políticos, el sistema judicial y la posible judicialización de la política; así como los vínculos entre los temas mencionados con otros campos, como los movimientos sociales, el género y el indigenismo, además de la relación con temas de economía política.

5 Ver http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/QualitativeMethodsAPSA.html .

A veces en América Latina se han visto casos de instituciones específicas bastante duraderas –por ejemplo, el sistema binominal chileno–, que han tenido importantes efectos. Entender cómo estas reglas puedan afectar trayectorias políticas es muy relevante. Además, el estudio institucional en la región está nutriendo nuevos temas importantes de investigación:

1. Obviamente, muchas veces las reglas formales del juego no se respetan.

2. Otras veces, estas reglas formales se cambian con frecuencia, buscando ventajas de corto plazo, y por eso no se mantiene una estabilidad (por ejemplo, en algunos casos, cuando se cambian leyes electorales e incluso constituciones políticas).

Por tanto, la variación en la importancia y la estabilidad en las instituciones y las reglas del juego se ha convertido en un tema principal para la investigación (p. e., ver Levitsky y Murillo, 2005). Esto requiere también de análisis de fenómenos o instituciones que son denominadas 'informales' por algunos investigadores, y que se fundan sobre la desigualdad socio-económica, como el clientelismo o el mantenimiento de sub-regiones no democráticas dentro de países supuestamente democráticos, o que se sostienen en una precaria representación política, así como en la permanente crisis de los partidos políticos. También requiere entender diferentes procesos de difusión internacional y cómo interactúan con procesos a nivel nacional, así como las implicaciones de que los actores políticos hagan 'apuestas' –formulen estrategias de acción– en base a diferentes horizontes de tiempo.

Entonces, un diálogo importante que se debe continuar impulsando en el área de los estudios institucionales, tan relevante para la ciencia política, se relaciona con los análisis no sólo de los efectos de las instituciones en la política, sino también de sus causas; y cuándo, cómo y porqué se observa una mayor estabilidad e impacto de estas instituciones. También faltan más estudios que nos permitan diferenciar cuándo podemos referirnos al impacto independiente de las instituciones en contextos en que responden, ante todo, a los deseos de los actores más poderosos.

En este panel, Manuel Alcántara y otros han enfatizado que para avanzar en la ciencia política en la región nos faltan datos, a veces datos muy básicos político-electorales, así como otros. Ahora también se debe tratar de unir esfuerzos. Nos estamos nutriendo del creciente número de sondeos y encuestas de opinión pública que se están realizando. Pero aún falta acumular datos comparables y accesibles, y luego tener estrategias de investigación para combinar estos datos con otros. También debemos obtener mayor ventaja de las olas de entrevistas de élites parlamentarias coordinadas desde la Universidad de Salamanca.[6] Todas estas son áreas donde la colaboración sería fructífera.

Los politólogos que trabajan en América Latina viven con condiciones de trabajo frecuentemente difíciles y precarias. También se encuentran en circunstancias o en coyunturas en que simplemente retirarse a la torre de marfil de la academia no es una opción viable ni tampoco deseable. En cambio, como he descrito arriba, los politólogos norteamericanos que estudian América Latina tienen una mayor profesionalización de su disciplina, con mayor atención a métodos apropiados para el análisis. En estas diferentes circunstancias, hay tensiones inevitables pero que se pueden manejar, y por eso me parece que también han prosperado diálogos que se debe seguir estimulando, para continuar definiendo preguntas relevantes y agendas de investigación, que nos permitan después decidir qué métodos aplicar –y no a la inversa.

6 Ver http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/.

Bibliografía

Altman, David (2005). "La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N. 1: 3-15.

Brady, Henry E. y David Collier, comps. (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo, comps. (2005). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Miller, D.W. (2001). "Storming the Palace in Political Science", en *Chronicle of Higher Education*, sepiembre 21, http://chronicle.com/free/v48/i04/04a01601.htm (ingresado el 5 de diciembre 2007).

Monroe, Kristen Renwick, comp. (2005). *Perestroika! The Raucous Rebellion in Political Science.* New Haven: Yale University Press.

Munck, Gerardo L. y Richard Snyder (2007). "Who Publishes in Comparative Politics? Studying the World from the United States", en *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, N. 2 (abril): 339-46.

Pierson, Paul (2004). *Politics and Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Procesos organizativos en MAS y en Pachakutik: Dilemas inacabados

Sofía Cordero[1]

Resumen

Este trabajo busca investigar los retos y dificultades de la organización interna del Movimiento al Socialismo (MAS) y Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP), en Bolivia y Ecuador respectivamente. Estos partidos experimentaron las dificultades de manejar en democracia los procesos a que dio lugar la inclusión política de sectores antes excluidos. Estos sectores cuestionaron a los partidos y evidenciaron la dificultad de incluir sus demandas sin alterar los sistemas políticos vigentes por vías institucionales. MAS y Pachakutik articularon propuestas y maneras de hacer política que sirven de base para el debate y cuestionamiento acerca de la democracia y sus mecanismos, objetivos y alcances que, como su propio dilema organizativo, permanecen inacabados en ambos países.

Palabras clave
Movimientos indígenas, sindicalismo, inclusión, democracia, partidos políticos.

1 Estudiante egresada de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política 2004-2006. Tesis titulada "MAS y Pachakutik: La lucha por la inclusión política en Bolivia y Ecuador".

Introducción

Se analiza la formación de MAS y Pachakutik en contextos de crisis institucional y económica, que resultaron escenarios favorables para la articulación de diferentes sectores de intereses afectados por la pobreza y exclusión.

Al mirar la constitución de MAS y Pachakutik, se constata que existe una marcada indiferenciación entre las organizaciones de origen y los instrumentos políticos que crearon. En vista de esa indiferenciación, se propone descentrar la mirada de la unidad de análisis "partido" para estudiar su organización interna.

La variedad de grupos, tendencias y demandas articuladas en MAS y Pachakutik ofrecen un panorama complejo para el análisis. Por eso se parte de la idea de que no es la uniformidad de las demandas ni la coherencia ideológica lo que va a permitir entender su estructura. Además, se relativiza la importancia de los estatutos y normas escritas, y en su lugar se da énfasis a las características de la militancia, el desempeño de las dirigencias y las instancias y espacios de decisión en donde estas se mueven; es decir, se busca la respuesta en el examen de los procesos reales del funcionamiento de los partidos.

Origen y formación del MAS y Pachakutik

MAS y Pachakutik se formaron como alternativas políticas en momentos de crisis institucional y económica que acompañaron los gobiernos de derecho iniciados con el retorno a la democracia en Bolivia y Ecuador.

Las consecuencias de los procesos de desgaste fueron tres derrocamientos presidenciales en Ecuador (1997, 2000 y 2005) y uno en Bolivia (2003), coyunturas que fueron legitimadas con la protesta masiva de la población, poniendo en escena a los sectores indígenas, campesinos y populares urbanos. La entrada de estos actores determinó nuevos contextos democráticos en los que se presentan demandas étnicas y regionales, cuestionamientos a la distribución de recursos y demandas de acceso a servicios, con discursos que cuestionan el ordenamiento jurídico existente (Pachano, 2004).

MAS y Pachakutik nacieron como instrumentos políticos de estos sectores para canalizar sus demandas y ampliar su ámbito de acción de la protesta y la resistencia a la participación institucional (Freidenberg, 2004). La importancia del origen histórico de los partidos para comprender su estructura se explica más adelante; en este momento, se adelantan los aspectos relevantes para su formación en cada caso.

En Bolivia,

> ... en el tránsito de dos décadas, el proletariado minero y la COB (Central Obrera Boliviana), como ente aglutinador de los sectores populares, son desplazados por el sindicalismo campesino –fortalecido con la conformación del movimiento cocalero a fines de los ochenta– y el discurso de corte étnico-cultural adquiere centralidad en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Mayorga Fernando, 2007: 2).

La entrada del MAS en la institucionalidad significó una rápida escalada electoral, tanto en el ámbito local como parlamentario. Favorecieron para ese proceso las medidas de descentralización impulsadas con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, la Reforma Constitucional de 1995, con la creación de tres tipos de circunscripciones: nacional, departamental y uninominal, y también cuando en 2004 se abrió la competencia electoral para agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Los pueblos campesinos, trabajadores e indios, acumularon experiencias y establecieron vínculos mediante la participación en diferentes luchas.[2] Estos procesos permitieron articular las diferentes demandas favoreciendo el éxito del MAS. Por su parte, Evo Morales expandió su liderazgo gracias a su posición en la lucha cocalera, que tomó fuerza frente a los programas de erradicación de la coca bajo la política anti-narcóticos de los EE.UU.[3] La familia de Evo Morales formó parte de los miles de bolivia-

2 Entre los principales episodios de estas luchas que ha recogido la reciente historia boliviana, cabe enumerar los siguientes: la "Marcha por la Vida y por la Paz" en 1986; la llamada "Guerra del Agua" en la ciudad de Cochabamba en el año 2000; los bloqueos que en 2000 y 2001 realizaron las comunidades aimaras a la ciudad de La Paz; los bloqueos liderados por Evo Morales y los sectores cocaleros en la vía entre Cochabamba y Santa Cruz en el año 2000.

3 En 1988 se emitió la Ley 1008, "Ley de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas", que sirvió

nos que migraron a la zona cocalera del Chapare debido a la sequía en el Altiplano, sumándose a los mineros desplazados por el cierre de la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL).

Los colonizadores que llegaron a partir de 1985 al Chapare articularon formas organizativas del sindicalismo minero y del Altiplano. El proceso de fortalecimiento de las seis federaciones cocaleras impulsó su creciente influencia en las dos grandes confederaciones nacionales: Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Desde 1987, esta última incluyó en sus demandas la defensa del cultivo de la coca.

La necesidad de contar con un instrumento político se planteó por primera vez en 1988, durante el primer congreso extraordinario de la CSUTCB. Nuevamente se planteó en la Asamblea de los Pueblos Originarios, llevada a cabo el 12 de Octubre de 1992 con ocasión de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América; pero entonces la propuesta no llegó aún a consolidarse por desavenencias y desacuerdos entre algunos dirigentes (entrevista con Fernando Mayorga, 2006). Los desacuerdos se mantuvieron mientras las federaciones cocaleras participaban electoralmente en alianza con la Izquierda Unida (IU, de la cual el MAS era parte), en las campañas de 1994, 1995 y 1997. Finalmente, Evo Morales fundó en 1998 el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), con el objetivo de registrarse en la Corte Nacional Electoral para competir en elecciones municipales de 1999, adoptando las siglas MAS-IPSP. Tres años más tarde, rebasó el ámbito local de representación y se consolidó como fuerza nacional.

Los cocaleros y otros sectores, mediante este instrumento político, pretendían establecer una especie de "federación de movimientos sociales". Desde entonces se pusieron en práctica dos elementos básicos que luego serán constitutivos del MAS: una forma organizativa de control constante desde la organizaciones sindicales y el alejamiento de las formas

de base para las iniciativas conocidas en la década siguiente como el Plan de Acción Inmediata Opción Cero en 1994, y en 1997 el Plan por la Dignidad.

de vinculación 'katarista'[4] con los partidos de izquierda en la historia de Bolivia (Do Alto y Stefanoni, 2006).

En Ecuador, a partir de 1984 se inició la consolidación del movimiento indígena como actor social y político. La formación en 1986 de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) puso en evidencia la nueva organización social que se constituyó luego de que se sintiera la ausencia del movimiento campesino-sindical tras las políticas económicas que produjeron un escenario de creciente desempleo y debilitamiento sistemático de la organización sindical (Pérez Sáinz, 1985). En respuesta a las medidas concebidas para el ajuste estructural aparecieron nuevas formas de acción popular durante la década de los '90, lideradas por el movimiento indígena que se convirtió en interlocutor del Estado y luego también en contendor político con la fundación de Pachakutik. El primer acto colectivo de protesta que inauguró la presencia indígena en el escenario político del país, cerrando carreteras y marchando en las ciudades, fue el levantamiento de 1990.[5]

Cuando se creó Pachakutik, el movimiento indígena había acumulado experiencias organizativas y vínculos con otras organizaciones. Así inició una práctica electoral importante, ubicándose en puestos de elección popular tanto del nivel local como parlamentario. Esto último fue favorecido por el fin del monopolio de los partidos políticos en el sistema de representación en Ecuador.

La formación de Pachakutik también correspondió a una táctica dual que establecieron las organizaciones que le dieron origen; por una parte conservando su capacidad de protesta, por otra buscando entrar en el juego político institucional. En Pachakutik se articularon diferentes sectores indígenas, sindicatos del sector petrolero y eléctrico, los movimien-

4 Así se denomina el movimiento que busca reconstituir la nación aimara, invocando el nombre de Tupac Katari, líder indio que encabezó la rebelión en 1781 que mantuvo sitiada a La Paz durante más de cien días, hasta ser derrotado por las tropas coloniales. (N. del E.)

5 Luego sucedieron varios episodios: en abril de 1991, una marcha de organizaciones amazónicas para pedir la legalización de sus territorios; en 1994, el levantamiento en contra de la Ley Agraria; el triunfo del NO impulsado por la CONAIE en el referéndum convocado por el Presidente Durán Ballén en 1995; un paro de cuatro días en septiembre de 1998, liderado por la CONAIE con el propósito de evitar la eliminación de subsidios al gas, al diésel y a la electricidad, y para evitar la privatización de las empresas públicas.

tos sociales de ecologistas, mujeres y jóvenes, grupos religiosos católicos y evangelistas, grupos ideológicos como partidos de izquierda, intelectuales y empresarios de clase media progresista serrana (Freidenberg, 2004).

Composición, grupos, tendencias

Establecidas las características originarias de MAS y Pachakutik, esto es su conformación por la articulación de grupos diversos, así como la aplicación de una estrategia dual, con participación institucional y presión extra institucional, se trata ahora de estudiar ambos casos como organizaciones, tomando en cuenta lo que Panebianco llamó su "fisonomía y dinámicas organizativas" (Panebianco, 1990).

La articulación de grupos diversos en MAS y Pachakutik provoca la existencia de estructuras sin uniformidad ideológica, y con una marcada indiferenciación de espacios. Esto nos obliga a trasladar la mirada de la unidad de análisis "partido" (entrevista con Do Alto, 2007).

En vista de la falta de uniformidad ideológica no se puede tomar la doctrina como elemento determinante en la estructura, por eso se plantea un enfoque que relativiza la importancia estructural de la doctrina política (Duverger, 2004). A continuación se presentan los grupos articulados en las diversas organizaciones con sus principales postulados y demandas.

En Pachakutik

Se articulan: dirigentes indígenas y mestizos que surgen del movimiento indígena y de otras organizaciones, con experiencia de militancia previa a su entrada como fundadores del partido; sectores indígenas que no han tenido trayectoria de militancia en el movimiento, pero que son miembros importantes del partido; dirigentes indígenas y mestizos vinculados con las organizaciones indígenas y campesinas sobre la base de funciones más técnico-profesionales; candidatos o asesores, sectores intelectuales y profesionales identificados con las propuestas del movimiento indígena.

En Pachakutik no hay una claridad respecto a los postulados ideológicos:

> ... la cercanía entre las reivindicaciones étnicas y las posiciones de izquierda no fue nunca automática. Su efectiva conexión depende de equilibrios de poder y decisiones políticas con diferencias que muchas veces se marcaron desde lo regional y debieron negociarse al interior del movimiento en cada coyuntura (Ramírez, 2006: 24).

En este sentido, se pueden distinguir dos tendencias. Por un lado, sectores que se han identificado con demandas de tipo más étnico, que podría ser el caso de los amazónicos que desde un principio defendieron la tesis de crear un partido solamente indio; estos sectores se vinculan con el Estado de una manera más corporativa en busca de recursos.[6] Por otro lado, sectores que siempre trataron de vincular lo étnico con una articulación más amplia de demandas, lo que se ha visto más en las organizaciones de la Sierra pertenecientes a la *Ecuador Runakunapak Rikcharimuy* (ECUARUNARI). En la ECUARUNARI existen sectores y dirigentes con experiencia previa en partidos de izquierda que defienden un discurso más clasista y anti-neoliberal, como Luis Macas (Frente Amplio de Izquierda, FADI) y Miguel Lluco (Partido Socialista). Sin embargo, hay demandas unificadoras como la legalización de tierras, que son compartidas por el proyecto de reconocimiento de derechos colectivos de la CONAIE en general, aunque la Amazonía es la región que ha materializado estas demandas con más éxito.[7]

6 Es importante resaltar que el lado amazónico de la CONAIE, aglutinado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), es el que da el primer impulso a la idea de la formación de Pachakutik (entrevista con Fernado García, 2006).

7 La mayoría de los proyectos de reconocimiento de territorios surgieron a través de propuestas como las de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, trabajada desde 1992; o la demanda de los pueblos shuar sobre circunscripción territorial. Pero en la Sierra también se han presentado iniciativas como la de Cayambe, que plantea su reconstitución como pueblo autónomo (entrevista con García, 2006).

En el MAS

Se articulan en un núcleo principal: las seis federaciones de productores de hoja de coca, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (CMCBS).

Más allá de este núcleo, el MAS mantiene vínculos menos orgánicos, que pueden deberse a alianzas estratégicas en coyunturas electorales, entre los que cuentan: sindicatos urbanos como las Federaciones de Juntas Vecinales del Alto (FEJUVES); y también gremios de jubilados, transportistas, y sindicatos de maestros rurales. Por otro lado, existen sectores del MAS que no se deben a una militancia sindical previa sino que surgen de sectores profesionales, intelectuales, de las ONG y algunos militantes de partidos de izquierda.

En cuanto a los postulados ideológicos, dentro del MAS existen grupos que se definen como socialistas y marxistas de dos tipos: unos herederos del Partido Comunista, que a través del MAS se reinsertan en la política, y un ala "neomarxista". Junto a ellos, también hay grupos indigenistas de las diferentes corrientes del katarismo y el indianismo más radical; el grupo predominante tiene un fuerte núcleo "nacional-popular", que se complementa con interpelaciones a lo étnico, y se reúne en torno a la figura de Evo Morales y de los principales dirigentes sindicales. Sin embargo, el nacionalismo-popular que interpela cuestiones étnicas llega a chocar en ciertos momentos con la tendencia más indianista.[8]

En referencia al tema, Pablo Stefanoni afirma que "detrás de su discurso 'étnico' subyace la demanda de concretar los postulados de la justicia 'liberal' –fundamentalmente igualdad y derechos ciudadanos efectivos, lo que conlleva la eliminación del racismo–, junto a la promoción de un nuevo modelo económico con fuertes tintes desarrollistas, más que el despliegue de una 'cosmovisión' o visión del mundo alternativa a la 'modernidad' occidental" (Stefanoni, 2007: 2).

8 Esta tendencia más indianista radical ha sido reflejada en planteamientos del ex ministro de educación, Félix Patzi, o en la defensa del Estado Plurinacional por parte de asambleístas intelectuales del grupo Comuna, como Raúl Prada.

Estructura

En el apartado anterior, se establecieron las características del origen de MAS y Pachakutik y los grupos que se articularon en ellos. La escasa uniformidad ideológica, así como la multiplicidad de demandas, se articulan en unas estructuras complejas, que se examinarán poniendo atención a las condiciones de su militancia, a las funciones que cumplen sus dirigencias y a los espacios e instancias para la deliberación y toma de decisiones.

Partimos de la idea de Panebianco de que "las características organizativas de cualquier partido, dependen, entre otros factores, de su historia, de cómo la organización haya nacido y se haya consolidado" . Esto se confirma al revisar la historia de MAS y Pachakutik, y examinar las "peculiaridades que se dieron en su formación y las decisiones político-administrativas más importantes adoptadas por sus fundadores; es decir de las decisiones que han moldeado a la organización" (Panebianco, 1990: 109).

Son precisamente las peculiaridades de su formación las que hacen difícil catalogar a cada uno de estos casos dentro de las tipificaciones que se encuentra en la literatura de partidos. Sin embargo, por la forma en que fueron creados, se puede encontrar coincidencias con la definición que hace Duverger del partido de estructura indirecta, que "se presenta como una federación de sindicatos y cooperativas obreras unidos a asociaciones campesinas, a ligas de comerciantes, de industriales, etc.; el partido reúne a clases sociales diferentes, cada una de las cuales conserva su organización propia" (Duverger, 2004: 36).[9] Cabe aclarar que la idea es válida por la heterogeneidad de los grupos que se articulan en estos partidos manteniendo sus formas organizativas, pero sin asumir el concepto de clases sociales planteado por Duverger.

Las estructuras de MAS y Pachakutik están sujetas a un proceso de complejización:

9 Duverger distingue entre partidos de creación interna (de origen parlamentario) y partidos de creación externa; entre estos últimos, se encuentran los partidos cuyo nacimiento se debe a la acción de élites parlamentarias pre-existentes y los creados por grupos y asociaciones que actúan en la sociedad civil. Los de estructura indirecta también son de creación externa en este sentido.

> Un partido, como cualquier organización, es una estructura en movimiento que evoluciona, se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores, al cambio de los ambientes en que opera y en los que se halla inserta (Panebianco, 1990: 107).

Para examinar esa evolución se analizará el funcionamiento y las prácticas reales, considerando el análisis de los estatutos y normas escritas de los partidos solamente en tanto revelan el proceso de institucionalización de los mismos. En este sentido, compartimos la idea de Duverger de que

> ... la organización de los partidos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas, siendo casi totalmente consuetudinaria. Los estatutos y reglamentos no describen sino una pequeña parte de la realidad [...] estamos frente a información incompleta, lagunas e incertidumbres (Duverger 2004: 12).

En Pachakutik

Desde la fundación de Pachakutik en 1995, la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales tuvieron la facultad de decidir dentro del partido, y hasta 1999 no existió una reglamentación explícita que fuera asumida por los miembros como un acuerdo. Una marcada indiferenciación inicial fue luego dando paso al surgimiento de funciones propias de partido, que condujeron hacia la conformación de una estructura mixta movimiento-partido, de manejo conjunto (entrevista con Barrera, 2007). En 1999, se planteó la necesidad de establecer nuevas formas de funcionamiento partidista, con un estatuto reglamentado de "partido político electoral" (entrevista con Saltos, 2006). El primer acto de formalización estatutaria ocurrió ese mismo año, cuando en el Primer Congreso de Pachakutik se aprobaron los estatutos que buscaban darle autonomía organizativa; así se constituyeron los órganos de decisión con la participación de la CONAIE, ECUARUNARI y, más tarde, del seguro campesino. Fue disminuyendo el anterior mecanismo por medio del cual las decisiones se tomaban entre la Coordinadora y la CONAIE, y en Pachakutik no se hacía sino aceptar esas decisiones.

La capacidad electoral permitió contar con representantes en el Congreso y autoridades en los gobiernos locales, lo que significó una mayor experiencia y profesionalización en lo político. Pachakutik participó en las elecciones de los años 1996, 1997, 1998 y 2000, logrando mantener un 10 por ciento de la votación nacional. Por su desempeño en la política pudo liderar un ámbito social mayor que el de sus organizaciones de base, agregando demandas de otros sectores. Su mayor protagonismo desde la perspectiva electoral fue en 2002, cuando en alianza con Sociedad Patriótica, se logró la elección presidencial de Lucio Gutiérrez y duplicó su bancada legislativa pasando de seis a once diputados.

Las condiciones favorables para la autonomización del instrumento político respecto a las organizaciones de origen, se fortalecieron con la dispersión territorial de las organizaciones indígenas, su manejo descentralizado, su forma de democracia interna y la multiplicidad de pertenencias étnicas (Ramírez, 2006). Para dar cuenta de la dispersión y heterogeneidad, cabe recordar que la CONAIE tiene tres grandes ramas: Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE), ECUARUNARI en la Sierra y CONFENIAE en la Amazonía. Por su parte, ECUARUNARI aglutina organizaciones provinciales: los quichuas de la Sierra, desde Imbabura hasta Loja y también algunas comunidades negras de Esmeraldas. En cambio, la CONFENIAE aglutina las nueve nacionalidades de la Amazonía, que tienen identidades bastante diferenciadas por su historia, lengua, cultura y formas de organización propias. En la Costa la situación es más periférica, en el contexto de un proceso paulatino de auto reconocimiento de ciertas comunidades como indígenas (entrevista con Pablo Ortiz, 2006).

Militancias y dirigencias en Pachakutik

Los militantes en Pachakutik tienen una doble pertenencia. Por un lado mantienen sus vínculos y actividades en las organizaciones de base y por el otro constituyen la militancia del partido. Esto se recoge en los estatutos de la siguiente manera:

> La participación dentro del MUPP-NP puede darse: (a) mediante la militancia individual de quienes libre y democráticamente decidan vincularse al movimiento sometiéndose a sus normas y mandatos, mediante la afiliación a sus registros y padrones orgánicos; y (b) mediante la participación orgánica en los distintos niveles y estructuras de acuerdo a las realidades locales, de movimientos sociales y núcleos organizados que decidan su adhesión al movimiento mediante la conformación de comités políticos de coordinación y acción común (Estatutos de MUPP-NP, 2006: 6).

La militancia en Pachakutik implica una permanente participación para legitimar la actuación de las dirigencias. Este hecho lleva a que los cuadros, aún cuando adquieren una cierta profesionalización y tecnificación, nunca pierden del todo su vinculación con las bases de la organización. Esto se recoge también en los estatutos, aun para el caso de autoridades electas:

> Las autoridades mantendrán una relación permanente y periódica con el comité ejecutivo y las organizaciones de base del nivel correspondiente a fin de hacer un ejercicio colectivo de la gestión que corresponde (Estatutos de MUPP-Nuevo País, 2006: II, 92).

Esto condiciona la autonomía de los líderes y nos remite a uno de los dilemas organizativos que encuentra Panebianco entre escuelas que refieren al papel autónomo de los líderes en la dirección de la organización y las que enfatizan en los límites impuestos al respecto por las exigencias organizativas (Panebianco, 1990). Sin embargo, compartimos la opinión de Panebianco de que se trata de un falso dilema, porque “en la práctica las decisiones organizativas son generalmente producto de negociaciones en el interior de la organización y de influencias recíprocas entre los actores de esta” (Panebianco, 1990: 48). Esto a su vez, nos remite al tema de la democracia dentro de los partidos:

> Es precisamente el problema de los márgenes de maniobra de los líderes frente a los demás miembros de la organización, hacia donde hay que reconducir el clásico tema de la democracia en los partidos. Se trata de un problema ampliamente debatido en la literatura politológica, especialmente en relación con la “ley de hierro de la oligarquía” de Michels; es decir, sobre todo para aducir pruebas en pro y contra de la tesis de Michels sobre la imposibilidad de la democracia en los partidos (Panebianco, 1990: 50).

La estructura de Pachakutik se asienta en la conformación de burocracias y cúpulas dirigenciales basadas en los mecanismos de representación provincial. Puesto que las organizaciones que se articulan en Pachakutik son de carácter territorial, la representatividad aparece así fragmentada, y las decisiones pasan a ser la sumatoria de las demandas locales o el resultado de complejas negociaciones y conflictos de poder.

La representación provincial se maneja tanto en las administraciones locales como a nivel parlamentario, y su poder muchas veces supera a espacios como la dirección nacional. Se descubre entonces que “no es una organización que tiene una dirección política que le oriente, sino que es la suma de los poderes provinciales” (entrevista con Augusto Barrera, 2007).

Al examinar las relaciones establecidas entre los militantes, resulta evidente la falta de un liderazgo vertical y permanente en el tiempo por la influencia de una forma alternada del manejo político a través de los líderes de la CONAIE y las regionales que la conforman. Se trata de la alternancia entre los grupos de la Sierra y la Amazonía, que ha influido en la dinámica de Pachakutik evitando la concentración de poder en una figura única (Ramírez, 2007). Sin embargo, se puede distinguir una tendencia a una mayoría participativa de la Sierra y la ECUARUNARI.

El proceso de burocratización de las dirigencias se debe también a cambios generacionales, y se puede reconocer a los dirigentes históricos y a los nuevos. Entre los históricos se encuentran los fundadores del movimiento que permanecen en el mismo, y hay una segunda generación de dirigentes cuya participación es también importante, en la medida en que plantea la necesidad de una mayor institucionalización y democratización.[10]

10 Un ejemplo de esta intención democratizadora y esfuerzos por institucionalizar, son las reglas implementadas desde el MIC en Cotopaxi para el nombramiento de candidatos de elección popular.

Espacios e instancias en Pachakutik

La propuesta estatutaria de Pachakutik contempla la existencia de los siguientes órganos de dirección: congreso nacional, comité ejecutivo ampliado y consejo político. Sin embargo, las distintas organizaciones en el movimiento Pachakutik se articulan de manera diversa, y no obedecen a unas reglas formales que delimiten el funcionamiento de manera estable.

Los cambios en cuanto a influencia de los distintos sectores que conforman Pachakutik en los procesos decisionales se refleja en algunos espacios o instancias como el congreso nacional del partido, que en principio es la máxima instancia para tomar decisiones. Este órgano se conformó en principio con mayor representación para las organizaciones sociales e indígenas, con la Coordinadora y la CONAIE y en menor proporción para autoridades elegidas como diputados y alcaldes, así como también para delegados de Pachakutik. Esta correlación de fuerzas se ha transformado con el tiempo para permitir una mayor representación de delegados de Pachakutik. La misma tendencia hacia un mayor control por parte del instrumento político se observa en el comité ejecutivo ampliado, que agrupa a delegados de las provincias, representantes de organizaciones regionales como la CONAIE, CONFENIAE, ECUARUNARI, de la región Costa, del Seguro Campesino, del bloque parlamentario, los alcaldes y también Pachakutik (entrevista con Napoleón Saltos, 2006).

No obstante, es usual que el consejo político tenga problemas de bloqueo y funcionamiento por la correlación de fuerzas, por lo que se suele acudir a asambleas o al comité ejecutivo ampliado. El consejo político también agrupa a cada provincia con sus representantes y a las regionales de Costa, Sierra y Amazonía, así como el seguro campesino. Otras instancias como el bloque de diputados o autoridades locales no tienen representación en ese órgano.

La figura del comité ejecutivo también se reproduce a nivel provincial, y nos permite ver más claro el tema de la ambigüedad en las fronteras entre aparato político y organizaciones sociales. En ese nivel, las formas de participación de las distintas fuerzas y organizaciones sociales y del aparato político varían. En las provincias donde existen importantes procesos organizativos, las organizaciones ubican en este espacio a sus representantes; mientras que en las que no existe tal dinámica, el aparto político designa los miembros. Estos comités ejecutivos tienen representación en el comité ejecutivo nacional; sin embargo, hay un desequilibrio de representación, dado que provincias como Galápagos, en donde Pachakutik no tiene casi incidencia, tienen el mismo peso proporcional respecto a provincias como Cotopaxi (entrevista con Napoleón Saltos, 2006).

Para completar la visión del funcionamiento real de la estructura de Pachakutik, es imprescindible referirse a las asambleas. La principal característica del asambleísmo en Pachakutik es que se realiza de manera discrecional en el nivel local, regional e incluso nacional; además, las asambleas no se centran en un solo ámbito, sino que oscilan entre lo social y lo político. Su lógica a veces funciona como mecanismo democratizador al constituir un espacio de debate, pero esto depende de las correlaciones de poder concretas de cada caso. Según Lourdes Tibán, las asambleas son una forma de reunión para el consenso y el debate que se ha generalizado a nivel nacional: "es la manera de elegir candidatos, llegar a consensos, autoridades en general, pero se las hace en cada caso a su manera" (entrevista con Lourdes Tibán, 2007). Esta afirmación hace pensar que más allá de las estructuras formales, direcciones, congresos, las asambleas trascienden los reglamentos, siendo el recurso más generalizado en los distintos niveles.

Militancias y dirigencias en el MAS

En el MAS, la indiferenciación entre el espacio sindical y el partidario es muy marcada, hasta el extremo de que sus estatutos sólo contemplan la posibilidad de pertenencia colectiva: "Los militantes y simpatizantes, participan en la vida orgánica del partido a través de las organizaciones naturales" (Estatuto Orgánico MAS-IPSP, 2004: 9). De tal manera que los dirigentes de los sectores campesinos tienen una trayectoria lineal en los cargos y dirigencias sindicales, y cuando llegan a cierto nivel pueden asumir un cargo en el MAS. Los sectores que confluyen en el MAS se articulan de acuerdo al peso de las tendencias y demandas del sindicalismo campesino y sus líderes principales. Esos mismos líderes y espacios del sindi-

calismo campesino marcan las pautas para una estructura compleja que se complementa con directivas y liderazgos de los otros espacios.

Existe una múltiple funcionalidad de los militantes y líderes sindicales dentro del MAS, dado que el compromiso político es el mismo que se asume desde lo sindical-comunitario. Esta es una diferencia importante respecto a Pachakutik, puesto que la CONAIE no se confunde en línea directa con el partido, sino que la militancia es paralela, añade un capital político pero el aparato del partido no es un espacio al que se llega por jerarquías en el tiempo. En cambio, en el MAS no hay un fenómeno de inversión paralela, sino que se considera la continuidad de la militancia; por lo tanto, la frontera entre lo sindical y lo político es bastante más difusa, aún para los propios actores, lo que lleva a una ambigüedad persistente al intentar delimitar "quiénes" son el MAS.

La relación que se establece entre una organización social y el MAS no es una conexión entre dos entidades distintas, sino que se establece mediante relaciones entre dirigencias que se caracterizan por la falta de procedimientos formales para la toma de decisiones y también por la indiferenciación entre espacios. Además, las relaciones entre las partes están altamente definidas por la presencia del liderazgo de Morales, que influye de manera directa en la forma de respuesta y la articulación de la complejidad funcional y organizativa del MAS. Morales ejerce al mismo tiempo funciones de presidente, jefe de partido y dirigente sindical. Las herencias del sindicalismo campesino que concentra el poder de decisión en la figura del caudillo y las relaciones con el jefe, dependen de redes clientelares y simbólicas que en medio de un contexto político complejo, exigen líneas de acción pero escapan a la necesidad de crear una estructura político partidaria.

En ese contexto los liderazgos son diversos y cumplen diferentes funciones dentro del MAS. Por ejemplo, Álvaro García Linera no tiene el mismo liderazgo que un líder campesino, pero ambos tienen un papel fundamental en ámbitos y marcos diferentes: García Linera en las esferas directivas del MAS y los dirigentes sindicales en la base estructural del partido. La particular estructura del MAS requiere de liderazgos intermedios, que cumplan una función de acercamiento con las bases, similares en cada caso a la que Evo mantiene con las seis federaciones cocaleras. Ese

liderazgo sindical intermedio se mantiene como la base sobre la cual se articula el espacio político orgánico del MAS. Esta realidad se recoge en los estatutos: "Los dirigentes y representantes del MAS tienen la obligación de bajar permanentemente a las bases, para mantenerlos informados sobre las actividades y tareas que están realizando" (Estatuto Orgánico MAS-IPSP, 2004: 26).

El estrecho vínculo entre el MAS y los sindicatos reduce el grado de arbitrariedad de las decisiones de los dirigentes y rompe el círculo alrededor del jefe, lo que conduce a que en las decisiones tenga más peso la pertenencia al sindicato que la relación con el jefe (entrevista con Fernando Mayorga, 2006). Esto se traduce en la realidad como un límite para la autonomía de los dirigentes con respecto a las bases y militancias del partido.

Espacios e instancias en el MAS

En sus estatutos, el MAS establece una estructura que pasa por los distintos niveles territoriales de división político-administrativa del país. Además, en los reglamentos se establece una serie de instancias: congreso nacional ordinario y extraordinario, ampliado nacional y dirección nacional. Estas instancias se repiten cada una para los niveles departamental, regional, provincial, seccional y sectorial.

En las prácticas reales, las direcciones departamentales no se establecen de manera permanente, sino que se convoca a distintas reuniones cuya composición y periodización pueden variar, de acuerdo a la coyuntura. Este modo discrecional de organización atraviesa todas las instancias del partido, lo que dificulta establecer la manera en que se conforma, puesto que obedece a necesidades y estrategias que surgen de ámbitos de poder y lealtades que se han consolidado entre los dirigentes de distintos sectores y autoridades cercanas al presidente del instrumento político, Evo Morales, y no a unos reglamentos establecidos.

El MAS ha dejado de lado la estructura partidaria para valerse de formas organizativas del sindicalismo campesino. Estas formas se establecen en niveles territoriales que van desde la comunidad, la central campesina, el sindicato, la central provincial, hasta la federación departamental y la

confederación. Estos niveles tienen variantes en cada departamento. Con esta configuración territorial, de cuatro niveles organizativos, el MAS ha podido consolidarse de manera diversa: "Tiene una presencia interesante en los niveles primero y segundo, pero ya en tercer y cuarto nivel [departamental y nacional] tiene expresiones fragmentadas" (entrevista con Hugo Cárdenas, 2006). A pesar de la heterogeneidad en la composición organizativa del MAS, la estructura territorial es un factor que ayuda a entender los niveles de imbricación entre el instrumento político y las organizaciones. Así, "mientras mayor consistencia organizativa y mayor delimitación territorial de la organización, es mas fácil detectar que partido y sindicato son lo mismo. Mientras más amplia la organización, más difusa la afiliación y más extendida su presencia, mas dificultades" (entrevista con Fernando Mayorga, 2006).

Como espacios a los que se recurre con frecuencia, están los congresos y asambleas o ampliados para los distintos niveles territoriales. Estos se mantienen como formas de organización no exclusivamente partidarias, sino en sentido más amplio, reuniones del MAS con sus sectores de apoyo, tanto los "orgánicos" como los que se articulan coyunturalmente. Estos se convocan de manera discrecional, por distintas autoridades. La convocatoria a estas reuniones no tiene reglamentos, por lo que puede asistir cualquier número de personas, entre doscientas y quinientas más o menos, y sus participantes no obedecen a proporcionalidad de ningún tipo.

Conclusión

El estudio de MAS y Pachakutik exige descentrar la mirada de la unidad de análisis "partido" debido a la indiferenciación existente desde su origen entre lo social y lo político. Por tanto, las preguntas que surgen al tratar de estudiar estos casos no se dirigen hacia averiguar si se trata o no de partidos políticos, sino a considerar sus modos específicos de construcción, para lo cual ha sido útil recurrir a algunas categorías de autores clásicos de la literatura de partidos, como Panebianco y Duverger.

Se trata entonces de identificar qué elementos pueden servir de base para analizar el funcionamiento y dinámicas organizativas de MAS y

Pachakutik. La composición de la militancia, las formas de dirigencia y los espacios e instancias deliberativas son esos elementos. La doble pertenencia de la militancia, la indefinición de los espacios deliberativos, la ambigüedad de las funciones de los dirigentes y la falta de normas constantes en el tiempo son, en mayor o menor grado, características de la estructura de MAS y Pachakutik, misma que se apoya en las relaciones establecidas entre los dirigentes y entre la dirigencia y sus bases, lo cual exige asumir funciones y retos recurriendo a prácticas de carácter consuetudinario.

La referencia territorial resulta también un rasgo que define la estructura de estas organizaciones. Para el caso de Pachakutik, la importancia del territorio consiste en que, antes que una orientación política nacional, permite la sumatoria de los poderes provinciales. En el caso del MAS, supone mantener la influencia en las organizaciones sindicales con mayor delimitación territorial, y sus dirigencias se confunden entre el espacio sindical y el MAS formando la base del manejo del poder. Por último se ve una clara diferencia: en Pachakutik la ausencia de una figura que concentre poder, mientras que en el MAS el liderazgo de Morales es determinante.

La agregación de las demandas y la constitución como actores políticos de las poblaciones organizadas acogidas por el movimiento indígena en Ecuador y el sindicalismo campesino-indígena en Bolivia han significado una ampliación de la democracia, trazando un camino para aumentar la inclusión.

Bibliografía

Ardaya Salinas, Gloria (2003). "Diputados uninominales: otra forma de representación", en *Debate Político*, N. 11.

Barrera Guarderas, Augusto (2001). *Acción Colectiva y Crisis Política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa.* Quito: OSAL-Ciudad-Abya Yala.

___________ (2002). "La política desde lo indígena. Trayectoria y dilemas del movimiento indígena", en *Tribuna Americana*.

Duverger, Maurice (2004). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Freidenberg, Flavia (2004). "Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un *cleavage* electoral", en *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina.* Salamanca: Universidad de Salamanca.

García, Álvaro *et al.* (2001). *Tiempos de Rebelión*. La Paz: Muela del Diablo.

Movimiento al Socialismo MAS-IPSP (2004). *Estatuto orgánico. Por la soberanía de los pueblos.* La Paz: Imprenta Grafival.

Mayorga, René Antonio (2004) "La crisis del sistema de partidos políticos: Caso Bolivia", en *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática-IDEA.

Mayorga, Fernando (2006) "Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica", en *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*.

__________ (2007) "La democracia en la encrucijada", en *Semanario Uno*.

Molina, Fernando (2006). *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista.* La Paz: Eureka.

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. (2006) *Estatutos.* Archivo disponible en www.pachakutik.org.ec.

Pachano, Simón (2004). "Partidos y Representación en la Región Andina", en *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática-IDEA.

__________ (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador-IDEA-Ágora Democrática-NIMD.

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (1985). *Clase obrera y democracia en Ecuador.* Quito: El Conejo.

Stefanoni, Pablo (2003). *El Nacionalismo Indígena como identidad política. La emergencia del MAS-IPSP.* Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/stefanoni.pdf.

Stefanoni, Pablo (2007). "La 'indianización' del nacionalismo en Bolivia. Identidades, movilizaciones y participación", artículo preparado para el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO-Ecuador*.

Stefanoni, Pablo y Hervé do Alto (2006). *Evo Morales, de la coca al palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena.* La Paz: Malatesta.

Entrevistas

Barrera, Augusto. Quito, mayo de 2006.
Do Alto, Hervé.La Paz, agosto de 2007.
García, Fernando.Quito, octubre de 2006.
Mayorga, Fernando. La Paz, agosto de 2006.
Ortiz, Pablo. Quito, octubre de 2006.

Sistema de partidos y voto regional en Ecuador: Un análisis a partir de las elecciones de 2006

Margarita C. Batlle*

Resumen

El objetivo de este texto es describir los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas del 2006 para intentar rastrear cambios y continuidades respecto al desempeño de los partidos políticos en particular, así como del sistema de partidos. Para esto, se prestará atención a lo ocurrido en las elecciones en 1978 y 2002, para poder así comparar con lo sucedido en 2006. El trabajo hará especial hincapié en la relación entre partidos y región, intentando dilucidar si, en el marco del *clivaje* Sierra-Costa y con la aparición de nuevos actores políticos, se puede vislumbrar cambios significativos.

* Candidata a Doctor por la Universidad de Salamanca. Becaria MECyT Argentina-Fundación Carolina.

Introducción

El 2006 fue un año clave en términos electorales para América Latina. La asiduidad con que los ciudadanos concurrieron a las urnas no había tenido lugar anteriormente.[1] Pero sobre todo, cabe destacar la importancia y profundidad de muchos cambios políticos que han tenido lugar en diversos sistemas (Freidenberg, 2007: 2).

El 15 de octubre se celebraron en Ecuador las elecciones presidenciales, legislativas (100 diputados) y del parlamento andino (cinco parlamentarios).[2] Trece candidatos se presentaron a las elecciones presidenciales, entre los principales: Álvaro Noboa del Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN); Rafael Correa, conformando la Alianza PAIS (Partido Socialista y Frente Amplio); León Roldós, de Izquierda Democrática en alianza con la Red Ética y Democrática (ID/RED); Cinthia Viteri, como candidata del Partido Social Cristiano (PSC); y Gilmar Gutiérrez representando al Partido Sociedad Patriótica (PSP). También compitieron otros candidatos como Luis Macas por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) en alianza con Nuevo País (NP) y Fernando Rosero, por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Las elecciones de 2006 permiten observar determinados elementos de análisis que nos permiten hablar de cambios o continuidades en términos político-electorales. ¿Se está configurando un nuevo sistema de partidos en Ecuador? ¿Se puede hablar de nuevos actores políticos que irrumpen para quitar protagonismo a los actores tradicionales? O, por el contrario, ¿son los cambios coyunturales y no permiten hablar de una modificación

1 De los países del Cono Sur, Brasil y Chile celebraron elecciones. En la Región Andina lo hicieron los cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En América Central, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Por último, también México celebró elecciones en este año. "Además, junto a las elecciones presidenciales, en nueve países de llevaron a cabo elecciones legislativas concurrentes; no simultáneas en Venezuela (un año antes de las presidenciales); parcialmente concurrentes en Colombia (dos meses antes de las presidenciales) y dos elecciones de medio periodo, en El Salvador y República Dominicana. Se realizaron además dos referendos, uno en Bolivia y otro en Panamá, y una elección para asamblea constituyente en Bolivia" (Freidenberg, 2007: 3).

2 En el ámbito local también se eligieron 67 consejeros (de minoría), 674 concejales y 10 miembros de juntas parroquiales (Freidenberg, 2007: 63).

sustancial de los actores y el sistema de partidos en su conjunto? Y, en este sentido, ¿cuán 'provincializada' se ha vuelto la política en el país?[3]

Motivado por estos interrogantes, el presente trabajo busca constituir una aproximación a la cuestión del comportamiento electoral en el país. En este sentido, el trabajo se propone dilucidar si hay cambios significativos en el sistema de partidos ecuatoriano luego de las elecciones generales de 2006 y respecto a los procesos electorales anteriores. Para esto, se prestará especial atención al comportamiento electoral de los ecuatorianos respecto a los partidos considerados tradicionales, intentando determinar si se han producido cambios sustanciales en términos de apoyo.

En el marco de esta cuestión, se enfatizará en el nivel de nacionalización o distribución territorial de los partidos políticos. Partiendo de trabajos como los de Mainwaring y Jones (2003) y Pachano (1996, 2005), se tomarán tres de los partidos clasificados tradicionales por la literatura (PSC, PRE e ID) y se analizará su rendimiento en comparación con dos de los partidos nuevos que ya han participado en dos elecciones (PRIAN y PSP) en comparación con lo que se puede observar en las elecciones celebradas en 2006. El análisis descrito presta especial atención a la distinción Sierra-Costa, que estructura la competencia política ecuatoriana, aunque entiende que no se trata de la única línea de fractura consistente a la hora de explicar el voto de los ecuatorianos.[4]

En una primera sección, se describirán las principales características del sistema de partidos y los partidos ecuatorianos, pasando revista a los trabajos anteriores realizados en este sentido. Serán especialmente relevantes: el nivel de fragmentación del sistema, el nivel de volatilidad y el grado de institucionalización. En una segunda sección, se abordará teóricamente la cuestión de la distribución territorial de los partidos políticos y la configuración de sistemas sub-nacionales en un contexto de provinciali-

3 Muchos de los interrogantes que motivaron este trabajo encuentran posible respuesta en los resultados de la elección a la asamblea constituyente en el 2007. Cabe destacar que este trabajo es previo y busca analizar los resultados de las elecciones de 2006, sobre todo desde el aspecto de la distribución territorial de los partidos políticos en el país.

4 Al respecto véase Menéndez Carrión (1986), Conaghan (1995), Pachano (1996), Alcántara y Freidenberg (2001), entre otros.

zación de la política. Luego, se buscará identificar los patrones de comportamiento electoral que han tenido lugar en el Ecuador desde las primeras elecciones democráticas de 1978 hasta las elecciones de 2002. Más adelante, se presentarán y analizarán los resultados de las elecciones de 2006 para intentar determinar la existencia de cambios en los patrones descritos. Finalmente, se elaborará una breve conclusión que pretende establecer posibles pistas sobre las que pensar la evolución y el futuro de los partidos y el sistema de partidos en el país.

Partidos y sistema de partidos en el Ecuador: 1979-2002

Principales características

El sistema de partidos, que se comienza a estructurar en 1979, comporta características que permiten, por primera vez, hablar de la existencia de un sistema partidista moderno (Conaghan, 1995: 434). No obstante, a pesar de un avance en este sentido, el sistema de partidos ecuatoriano ha sido caracterizado como altamente fragmentado (Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1995; Mejía Acosta, 2003), altamente volátil (Freidenberg, 2001), débilmente institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et al.*, 2006; Freidenberg y Alcántara, 2001; Pachano, 2005) y polarizado (Freidenberg y Alcántara, 2001; Freidenberg, 2001) y de bajo nivel de nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003), entre otros calificativos. En este sentido, conviene observar los siguientes tres elementos: (1) el nivel de fragmentación del sistema; (2) el nivel de volatilidad y (3) el grado de institucionalización.

En primer lugar, el nivel de fragmentación del sistema tiene un promedio de 5.90 en el periodo 1979-2002, calculado para elecciones legislativas. Para las elecciones de 2002, ascendió a 7.69, lo que demuestra que se ha agudizado la fragmentación del sistema. Pachano encuentra en las causas de esta fragmentación tan elevada diversos elementos relacionados con la delegación que lleva a cabo el gobierno central y debilidades en el funcionamiento y en la representación de los ámbitos locales y provinciales, sumados a la negación de la existencia de "sociedades regionales"

(1996: 94). Asimismo, se debe tener en consideración la aparición y rápida desaparición de partidos políticos y movimientos que buscan presentar candidatos a elecciones. Esto, por supuesto, repercute tanto en la configuración de un multipartidismo extremo como en una alta volatilidad de los apoyos.

En segundo lugar, los nueve periodos electorales que tuvieron lugar entre 1979 y 2002 tienen una volatilidad media a nivel legislativo de 32.55. En elecciones presidenciales, entre 1978 y 2002 (seis periodos electorales) la volatilidad media fue de 46.26. Por lo tanto, el promedio entre legislativas y presidenciales es de 39.41 (Payne *et al.*, 2006: 171). Conaghan (1995: 434-35) destaca algunos factores que convergen para dar como resultado un sistema de partidos altamente volátil. Por un lado, los partidos ecuatorianos no han desarrollado lazos con diferentes grupos organizados de la sociedad civil (trabajadores, indígenas, entre otros). Tampoco hubo en el país una lógica de coaliciones fuertes y estables, ya que las coaliciones no suelen ser más que alianzas electorales que se quiebran una vez en el poder.[5] Como tercer factor, el hecho de que los resultados electorales suelen ser extremadamente imprevisibles. Todo esto aparece, según la autora, en el contexto de la crisis económica que azotó al país durante la década de 1980 y generó una penalización por parte de los electores a aquellos partidos que pudieran asociarse con este episodio.

Por último, acerca del nivel de institucionalización del partido y tomando en consideración lo expuesto anteriormente, Payne *et al.* (2006) continúan con lo propuesto por Mainwaring y Scully (1995) aunque realizan algunas modificaciones e introducen novedades. Primero, tienen en cuenta el nivel de estabilidad en las preferencias electorales, medido a través de la volatilidad; es decir, el cambio de elección a elección en el apoyo que reciben los partidos políticos. El segundo elemento que consideran es el nivel de arraigo e identificación de los electores y grupos organizados con los partidos políticos. El tercer elemento, es el grado en que la sociedad percibe a los partidos políticos como la única vía para ejercer el poder.

5 Un ejemplo de esto es la retirada de los indígenas del movimiento MUPP-NP del gobierno de Lucio Gutiérrez, con quien habían construido una alianza para las elecciones de 2002.

Aquí se observa el grado de legitimación que se confiere a las elecciones. Por último, el cuarto componente del índice de institucionalización es el nivel de fortaleza de las organizaciones partidistas.[6]

Teniendo en cuenta estos elementos, aunque dejando de lado el último por las dificultades que supone recabar la información, se llega a la conclusión de que Ecuador se encuentra entre el grupo de países con sistemas de partidos de menor institucionalización. El sistema de partidos ecuatoriano presenta un grado de institucionalización de 1.33 en el marco de una escala entre 1 y 3, siendo este el valor más bajo entre todos los países de América Latina contemplados en este estudio. Respecto al tercer criterio, relacionado con entender los partidos como factores indispensables para el progreso del país, con la legitimidad del proceso electoral y con la confianza en los partidos, Ecuador exhibe el valor más bajo comparativamente. En el grupo de sistemas de partidos más débilmente institucionalizados se ubican Ecuador, Perú, Guatemala, Brasil, Colombia y Bolivia.

Otra cuestión es relevante para intentar dar cuenta del funcionamiento del sistema de partidos ecuatoriano y de los partidos que operan en este sistema: la manera en que los partidos políticos se distribuyen territorialmente. En las próximas páginas se abordará teóricamente esta cuestión desde los trabajos que la han investigado para el caso latinoamericano, y luego se hará especial énfasis en la manera en que se distribuyen los partidos en Ecuador.

¿Cómo se distribuyen los partidos y sistemas de partidos territorialmente? La relevancia de esta cuestión

El estudio de los partidos y sistemas de partidos de América Latina se ha abordado desde numerosas y variadas perspectivas. En este sentido se ha puesto la mirada sobre el número efectivo de partidos que interactúan en

6 En este componente se consideran las siguientes cuestiones: ¿hasta qué punto la élite política y los legisladores se mantienen fieles a sus partidos?; ¿en qué medida el nombre del partido se asocia con un conjunto de ideales y objetivos programáticos, y una gama de dirigentes en lugar de una única personalidad?; ¿hasta qué punto tienen estas organizaciones una presencia tanto local como nacional durante la campaña electoral y en el intervalo entre una elección y otra?; ¿de cuánto dinero disponen los partidos para sus actividades, además del que se destina exclusivamente a cada campaña electoral?

un sistema de partidos; el grado en que el sistema se encuentra polarizado, la existencia y redefinición de *clivajes*, entre otras cuestiones.

Todos estos aspectos han sido tratados y profundizados en gran medida aunque, por supuesto, algunos más que otros. Sin embargo, existe una cuestión que no ha sido suficientemente explorada: la relación entre partidos políticos y territorio. Esta relación permite abordar el estudio de estos objetos desde una perspectiva novedosa y poco profundizada en la ciencia política contemporánea. En el contexto de discusiones en torno a la cuestión de la territorialidad y la regionalización por el que atraviesan muchos países de América Latina, la relación entre partidos y territorio se vuelve relevante. Es por eso que este trabajo se centra en el estudio de la nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina.

Los sistemas de partidos de la región comportan niveles muy diferentes de nacionalización (Mainwaring y Jones, 2003: 141-144). El nivel de nacionalización puede corresponder al funcionamiento del sistema político de variadas maneras. Los autores rescatan cuatro hipótesis que se han elaborado en ciencia política sobre este tipo de relaciones. Primero, el nivel de nacionalización del sistema de partidos aparece relacionado con las orientaciones de los electores. El nivel de nacionalización puede influir en la existencia o fortaleza de los lazos entre partidos y votantes (Schattschneider, 1960). Segundo, puede afectar la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. En sistemas de baja nacionalización hay más probabilidades de que emerjan conflictos entre ambos poderes. Asimismo, el nivel de nacionalización puede afectar el tipo de carrera que desarrollen los legisladores (Ames, 2001; Mainwaring, 2002). Tercero, posibles consecuencias sobre el diseño y la implementación de políticas públicas. La existencia de patrones de votación regionalizados, podría atentar contra la igualdad respecto a la puesta en marcha de políticas públicas a lo largo de un país (Gibson y Calvo, 2000; Stepan, 2000). Cuarto, la posibilidad de conflictos, ya sea étnicos o religiosos, en un territorio fragmentado. La aparición y consolidación de partidos políticos con orientaciones nacionales puede ser un factor que ayude a resolver este tipo de enfrentamientos, ayudando a preservar la democracia (Diamond, 1988; Reynolds, 1999; Stepan, 2001).

Además, como una quinta hipótesis aparece la de Rodríguez (2007), quien plantea la posibilidad de una relación causal entre nivel de nacionalización de los sistemas de partidos y la institucionalización de los mismos. En este sentido, sostiene que uno de los indicadores que se deben tener en cuenta a la hora de medir el nivel de institucionalización de un sistema de partidos es la medida en que dicho sistema se encuentra nacionalizado. A mayor nacionalización, mayor nivel de institucionalización y entonces a menor nacionalización, sistemas de partidos más fluidos.

De todas maneras, las posibles consecuencias nombradas se relacionan estrictamente con la gobernabilidad del sistema, lo que las vuelve centrales en este análisis. Además, la inestabilidad característica de los sistemas políticos de la región y en este caso el ecuatoriano en específico, y las crisis en términos de gobernabilidad que estos países han atravesado, hace necesario el estudio de esta temática.

La medición: Dos herramientas comparadas

En este apartado, y como complemento a lo antes expuesto, se describirán y sistematizarán dos de los aportes metodológicos más importantes a la hora de intentar medir la relación entre partidos políticos y territorio en América Latina. Sin embargo, puesto que el presente trabajo es solamente una aproximación al tema de la distribución territorial de los partidos políticos en Ecuador, se comenzará por utilizar una de estas herramientas, con el objetivo de luego establecer una comparación entre mediciones en un trabajo posterior. En las próximas páginas se realizará una explicación y comparación en términos teóricos y metodológicos sobre los aportes y alcances de estas dos herramientas. Luego se aplicará una de ellas para intentar observar sus características y los resultados que arroja.

Siguiendo lo expuesto por Jones y Mainwaring (2003) pocos trabajos han propuesto herramientas metodológicas para medir la nacionalización de los partidos o sistemas de partidos, permitiendo observar la manera en que se distribuyen territorialmente. Los autores destacan la importancia, sin embargo, de los trabajos de Rose y Urwin (1975) y Caramani (2000; 2004). Sobre estos esfuerzos de medición, destacan la utilización del Índice de Desigualdad Regional Acumulativa (IDRA; en inglés, Index of Cumulative Regional Inequality, ICRI) como el único indicador sólido que se ha logrado construir, y sobre el que trabaja luego Caramani. Los autores enfatizan en el avance que significó este índice, aunque observan la discrepancia en los resultados que se produce si se comparan los resultados que arroja la utilización de los tres índices elaborados por Rose y Urwin (1975). De todos modos, cabe destacar que estas herramientas han sido puestas a prueba en estudios sobre Europa y los Estados Unidos, a diferencia de los trabajos de Jones y Mainwaring (2003) y Pachano (1996; 2005), aquí utilizados. Estos tres autores propusieron una herramienta para medir la distribución territorial de los partidos políticos; además Jones y Mainwaring, lo aplicaron al sistema de partidos. Este tipo de indicadores permite comparar no sólo entre elecciones, sino también a través de diferentes partidos.

El nivel en el cual un partido recibe diferentes grados de apoyo en un país se refiere a su nivel de nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003) o distribución territorial (Pachano, 1996). Un sistema altamente nacionalizado será aquel conformado por partidos políticos que exhiban bajos niveles de desigualdad en la votación obtenida a nivel local frente a la que obtienen a nivel nacional (Jones y Mainwaring, 2003). Asimismo, Pachano establece que un partido político tendrá carácter nacional si la votación que logra se distribuye de manera similar a la manera en que lo hace la población electoral. Entonces, el perfil de votación de determinado partido debería ser similar al perfil del padrón nacional. A medida que el perfil de votación del partido se acerque más al del padrón nacional, mejor distribución territorial comportará. Por el contrario, un menor nivel de semejanza entre dicho perfil de votación y el del padrón nacional implica la existencia de un partido con bajo nivel de distribución territorial.

Por un lado, Jones y Mainwaring (2003) proponen la utilización del *party nationalization score* para determinar la medida en que los partidos políticos se encuentran nacionalizados, y el *party system nationalization score* para observar la misma cuestión en los sistemas de partidos. Ambas propuestas de medición comparan la votación local de un partido con la votación que el mismo partido obtiene a nivel nacional. Para esto, utili-

zan el coeficiente de Gini, una medida familiar empleada para determinar la distribución del ingreso y comparar entre países. Los autores toman el coeficiente de Gini y lo invierten para que los resultados sean más gráficos. De este modo, se puede asociar una alta puntuación con una mayor nacionalización y, por el contrario, una nacionalización baja si es que se obtiene una puntuación cercana a cero.[7] Para determinar el nivel de nacionalización del sistema de partidos en su conjunto, los autores promedian los resultados que arrojan los cálculos sobre los partidos.

El índice central para este trabajo es el propuesto por Pachano (1996; 2005), que permite establecer la manera en que los partidos se encuentran distribuidos en un territorio determinado, aunque no se aplica al sistema de partidos en su conjunto. El autor lo denomina Índice de Distribución Territorial (IDT): "En términos operativos, el indicador es el producto de la suma de los valores absolutos de las diferencias entre el peso de la provincia en el padrón y la votación provincial del partido..." (2005: 14).[8]

Si existiera una homogeneidad total a nivel nacional, el perfil de cada uno de los partidos debería guardar similitud con el del padrón electoral. Por el contrario, frente a la existencia de sociedades regionales que estructuran la competencia, en el caso del Ecuador los partidos presentan grandes distancias entre su perfil y el del padrón: "Esas distancias se constituyen en el indicador no solamente de la mayor o menor presencia nacional, sino sobre todo de su mayor o menor relación con una *sociedad regional*" (Pachano, 1996: 95).[9]

7 Esta es la fórmula utilizada para calcular el coeficiente de Gini invertido que plantean los autores: Gi = (iYi+1) – (i+1Yi). El rango establecido de los resultados es entre 0 y 1, donde el valor 1 supone una perfecta nacionalización.

8 La siguiente fórmula es la expresión del índice construido por Pachano (2005): IDT = (? | Pn - Vpn |)/2. En esta fórmula Pn es el peso de la provincia en el padrón electoral y Vpn es el peso de la votación del partido a nivel provincial sobre su votación a nivel nacional.

9 Pachano utiliza el término *sociedad regional* para referirse a los ámbitos políticos, sociales y económicos que se encuentran asentados en determinada región, en este caso principalmente en la Sierra o en la Costa. Estas sociedades representan intereses específicos de variada índole y, por esto, establecen relaciones estrechas de reciprocidad con determinados partidos políticos. En este sentido, la ciudad de Guayaquil podría configurarse como una sociedad regional vinculada específicamente con el Partido Social-Cristiano, y lo mismo sucedería entre la ciudad serrana de Quito y la Izquierda Democrática. El concepto está estrechamente relacionado con el de bastión electoral.

Partiendo del análisis sobre los partidos políticos ecuatorianos, durante el periodo estudiado (1979-1998), Pachano observa que el partido mejor distribuido territorialmente es el Partido Social-Cristiano (PSC), y el que tiene la distribución menos adecuada, es decir más alejada de la línea del padrón electoral, es el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE).

El índice elaborado por Pachano (1996; 2005) da cuenta de los cambios respecto al padrón electoral nacional y provincial a la vez que observa las diferencias que se pueden producir en provincias con diferente tamaño de padrón.[10] En cambio, el indicador utilizado por Jones y Mainwaring (2003) trabaja sobre la relación entre porcentaje de votación entre provincias a lo largo del país:

Tabla 1.
Herramientas de medición comparadas

Autores	Propuesta de medición	Técnica	Objeto de aplicación
Jones y Mainwaring (2003)	Medida de desigualdad: coeficiente de Gini invertido. PNS y PSNS.	Se compara la votación local de un partido con la votación que el mismo partido obtiene a nivel nacional. Para el sistema de partidos se obtiene el promedio del cálculo anterior. Se emplea una medida de desigualdad: el coeficiente de Gini invertido.	Partidos políticos y sistemas de partidos. Sobre unidades de análisis de América Latina, Jamaica, Estados Unidos y Canadá.
Pachano (1996; 2005)	Índice de Distribución Territorial (IDT)	Busca determinar en qué medida la votación obtenida por un partido político se distribuye de la misma manera que lo hace el padrón electoral.	Partidos políticos de la Región Andina.

Fuente: Elaboración propia.

Como se explicó anteriormente, para el ejercicio de medición preliminar que significa el presente trabajo, se trabajará con el IDT construido por Pachano, pues el mismo logra ajustarse de manera muy adecuada para dar cuenta de la distribución territorial de los partidos políticos ecuatorianos.

10 Esto es importante en el caso de Ecuador, ya que son dos provincias (Guayas y Pichincha) las que agrupan la mayor parte de los electores.

Los partidos

Los partidos tradicionales

El Partido Social-Cristiano (PSC), junto con la Izquierda Democrática (ID), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y la Democracia Popular (DP), han obtenido desde el retorno a la democracia en 1978 hasta 2002 un total de 529 escaños sobre los 808 que estuvieron en juego durante dicho periodo (Pachano, 2005: 10).

El PSC ha sido uno de los actores políticos más influyentes y relevantes en las últimas décadas. Su antigüedad permite rastrear su constitución original hasta 1951 bajo el lema de "Patria Libre, Sociedad Justa". Con el retorno a la democracia y habiendo perdido a su referente más importante, Camilo Ponce Enríquez, el partido estuvo cercano a la desaparición, pero finalmente logró inscribir las listas exigidas y cumplir con los requisitos requeridos por la ley de partidos (Freidenberg, 2001: 241s.).

Respecto a su *performance* en elecciones presidenciales, ha logrado la jefatura de Estado en dos oportunidades (1956-60 y 1984-88). También consiguió ubicarse entre los candidatos que disputaron la segunda vuelta en tres oportunidades (1979, 1992 y 1996). Luego de perder en segunda vuelta en las elecciones de 1996 frente al PRE, el PSC no presentó candidato a la presidencia en 1998. En 2002, su candidato, Xavier Neira Menéndez, se ubicó en el quinto lugar con una votación muy magra del 12.18 por ciento. En las elecciones de 2006, el partido volvió a ocupar el quinto puesto, ubicándose nuevamente por debajo de ID.

En elecciones legislativas, el PSC ha contado con una presencia del 22 por ciento en promedio durante el periodo mencionado. Teniendo en cuenta que ha sido tradicionalmente un partido con apoyo de la región costeña, la diferencia de la votación que ha logrado para diputados provinciales durante este periodo ha sido de aproximadamente el doble en la Costa respecto a la Sierra. De todas maneras, cabe destacar que en términos de distribución territorial, diez años atrás (para las elecciones de 1996), el perfil de votación del partido era el mejor distribuido territorialmente.[11] El partido se ubica levemente por debajo del padrón en casi la totalidad de las provincias, igual al padrón en El Oro, por encima en Los Ríos, Manabí y muy por encima en Guayas. En cambio, en Pichincha se ubica por debajo del padrón con una diferencia considerable. El IDT del PSC en el periodo 1979-1998 es de 21.61, respecto a 40.77 del PSE, que ocupa el último lugar con los valores más desiguales.

La Izquierda Democrática (ID), partido político representante de la socialdemocracia en Ecuador, ha tenido un papel destacado desde la década de 1960 en época del presidente José María Velasco Ibarra. Desde aquel momento el partido ha participado regularmente en elecciones para diversas dignidades. Respecto a las elecciones presidenciales, ID ha ocupado la primera magistratura una vez en 1988. Asimismo, ha llegado a la segunda vuelta electoral una segunda vez, cuando perdió contra el PSC, en 1984. En las elecciones de 2002 y 2006[12] ocupó el cuarto lugar con valores cercanos al 14 por ciento. Respecto a su IDT, hasta 2002, se ubica como el segundo partido mejor distribuido territorialmente del país con un promedio, en el periodo entre 1979 y 2006, de 23.41.[13]

El Movimiento Roldosista Ecuatoriano se constituyó como una escisión del Partido Pueblo, Cambio y Democracia, auspiciado por Jaime Roldós, y fue fundado en 1982 por iniciativa de Abdalá Bucaram. A la muerte de Roldós Bucaram concentró apoyos y puso en marcha el Partido Roldosista Ecuatoriano (Freidenberg, 2001:342). El movimiento nació en el seno de la ciudad de Guayaquil con la participación de cuarenta y siete guayaquileños. Freidenberg lo caracteriza como un partido de creación carismática, relacionando su origen con la importancia del liderazgo de Bucaram. En 1988, el partido presenta a Abdalá Bucaram como candidato para las elecciones presidenciales por primera vez, pero fue derrotado en segunda vuelta frente al candidato de la ID. En 1992, Bucaram vuelve a presentarse, pero es de nuevo derrotado. En las elecciones de

11 El perfil del PSC para 1996 se encuentra en Pachano, 2005. Respecto a los perfiles de votación de los otros partidos analizados antes del 2006, véase Pachano, 1996 y 2005.

12 En 2006, ID se presentó en alianza con la Red Ética y Democrática (RED) para las elecciones presidenciales y legislativas. En el caso de las legislativas, en las provincias de Cotopaxi, Guayas y Orellana el partido se presentó sin alianza. En Galápagos lo hizo en alianza con UDC y en Napo con MIN. En Zamora Chinchipe no presentó listas.

13 Pachano (2005).

1996 finalmente vence al PSC en la segunda vuelta, consagrándose ganador. En 1998, el PRE postula a Álvaro Noboa como su candidato para las elecciones presidenciales, pero pierde en segunda vuelta frente a Jamil Mahuad, candidato de la DP.

Por otra parte, en las elecciones legislativas de 1984, el PRE logra ocupar por primera vez escaños, ganando tres de los 71. Para 1998, el PRE ha ido aumentado de manera gradual su presencia legislativa, y ya cuenta con 24 diputados. Respecto a la votación del PRE, durante el período 1979-2002 para la elección de diputados provinciales, su votación originada en la región costeña equivale a tres cuartas partes del total de los votos obtenidos por la organización (Pachano, 2005: 12).

Los partidos nuevos

El Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) fue creado como un 'partido empresa-familiar': "su carácter anti-partidista se basa en la ausencia de trayectoria político-institucional" (Freidenberg, 2006: 64). En 1998, Noboa aspira por primera vez a la presidencia, pero es derrotado en segunda vuelta por el candidato Jamil Mahuad. Luego, habiendo ya fundado el PRIAN, en las elecciones presidenciales de 2002, Noboa obtuvo el 17.37 por ciento de los votos en la primera vuelta, pero perdió por alrededor de diez puntos porcentuales contra el candidato de PSP, Lucio Gutiérrez.

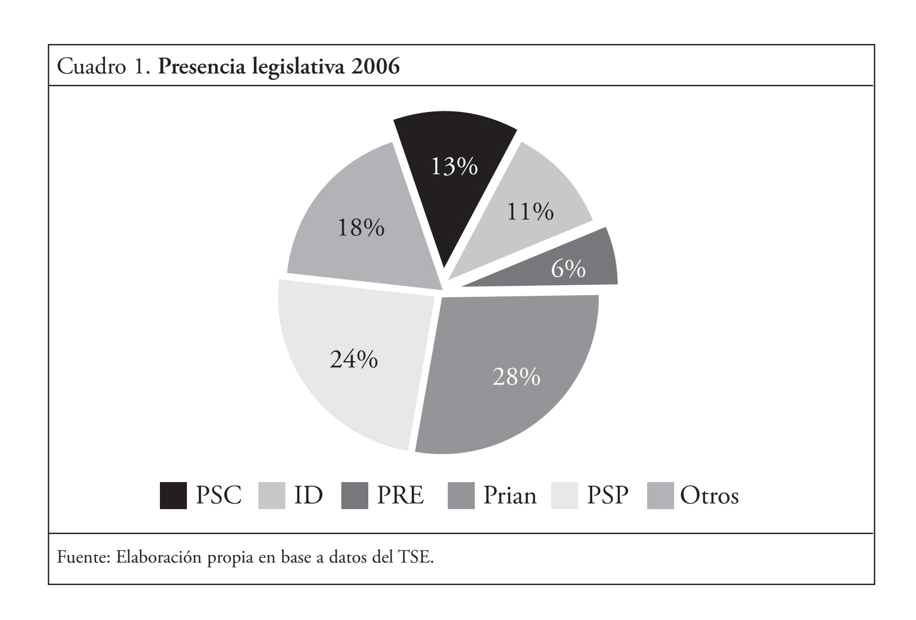
El PSP fue creado como un «partido taxi» que serviría para llevar a Lucio Gutiérrez al poder (Freidenberg, 2006: 64). "El PSP, nacido de un rechazo a la política, se ve obligado a crear un cuerpo partidario con políticos profesionales improvisados que buscan incesantemente recursos estatales" (Ibarra, 2003). Constituye además un partido de fuerte extracto militar.

Finalmente, luego de derrotar en segunda vuelta a Noboa, Gutiérrez logró proclamarse presidente. Los partidos radicales que constituían la alianza de gobierno que ayudó al candidato a acaparar votos de diversos sectores, Pachakutik y el MPD, se retiraron cuando consideraron que el presidente estaba actuando en contra de lo propuesto durante la campaña y en el seno de la alianza. En 2005, Lucio Gutiérrez fue derrocado. De todas maneras la presencia de su partido en el Congreso Nacional iba *in crescendo*. Su estrategia de intentar superar la distinción Sierra-Costa parece dar resultado, ya que en las elecciones legislativas de 2006, el PSP es el partido con mejor perfil de distribución territorial.

Elecciones 2006: cambios y continuidades

Como se puede observar en el siguiente gráfico, los partidos llamados tradicionales, PSC, ID y PRE, obtuvieron el 30 por ciento de los escaños en el Congreso en las elecciones de 2006. Frente a la notoria caída de estos partidos tradicionales, que ya había comenzado en 2002 (Pachano, 2005: 10), los nuevos partidos, ejemplificados para el presente análisis en el PRIAN y el PSP, controlan juntos la mitad de los escaños. De todas maneras, si bien estos últimos partidos han obtenido un alto número de escaños, la inexistencia de un partido que controle más de la mitad de los mismos continúa siendo una constante para estas elecciones.

Cuadro 1. **Presencia legislativa 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE.

Respecto al voto regional

Conaghan, en su estudio sobre el sistema ecuatoriano que llega hasta el año 1992, destaca la importancia que ha tenido el voto regional en las elecciones presidenciales (1995: 439). En este sentido resalta dos de las elecciones más polarizadas en términos regionales del periodo: por un lado, la elección de 1988, donde Rodrigo Borja (ID) logró obtener el 62 por ciento de los votos en la Sierra pero no logró ganar en ninguna provincia costeña; por el otro, en las siguientes elecciones, celebradas en 1992, Sixto Durán Ballén (PUR) logró el 44 por ciento de los votos en la Sierra y Amazonía, mientras Jaime Nebot (PSC) y Abdalá Bucaram (PRE), quienes lo seguían más de cerca en términos de votación, sólo lograron el 13 por ciento cada uno en esas regiones, pero en la Costa lograron conjuntamente el 46 por ciento frente al 20 por ciento de Durán Ballén.

Los ejemplos descritos en el párrafo anterior buscan destacar, una vez más, el importante papel que tiene la votación regional en términos de clivaje Sierra-Costa en las elecciones ecuatorianas. En este sentido, para las elecciones de 2006 se han producido cambios interesantes. Como se puede observar en el Cuadro 1, la candidatura presidencial mejor distribuida territorialmente, es decir, cuya votación en cada provincia se acerca más al padrón electoral, ha sido la del candidato de Alianza PAIS, Rafael Correa. En cambio el candidato de MUPP-NP es el que ocupa el último lugar en términos de distribución territorial de su votación. Esto, siguiendo a Pachano (1996), podría indicar que Correa es el candidato con menor relación con una sociedad regional y Luis Macas, por el contrario, aquel que mantiene una lazo más estrecho con una región o regiones específicas. Luego de Correa sigue Álvaro Noboa, con un 18 por ciento de puntuación sobre un promedio de 23.61 por ciento de la totalidad de los candidatos. Esto podría indicar que los candidatos *outsiders*, de partidos o alianzas al margen de los partidos tradicionales, comportan una mejor distribución de su votación y, por consiguiente, cuentan con una relación menor con sociedades regionales específicas.

Cuadro 1. **Índice de Distribución Territorial IDT Elecciones presidenciales 2006**

Correa	(Alianza PAIS)	14.30
Noboa	(PRIAN)	18.19
VIiteri	(PSC)	21.02
Roldós	(ID-RED)	21.76
Gutierrez	(PSP)	23.91
Rosero	(PRE)	29.60
Macas	(MUPP-NP)	36.53
Promedio		**23.61**

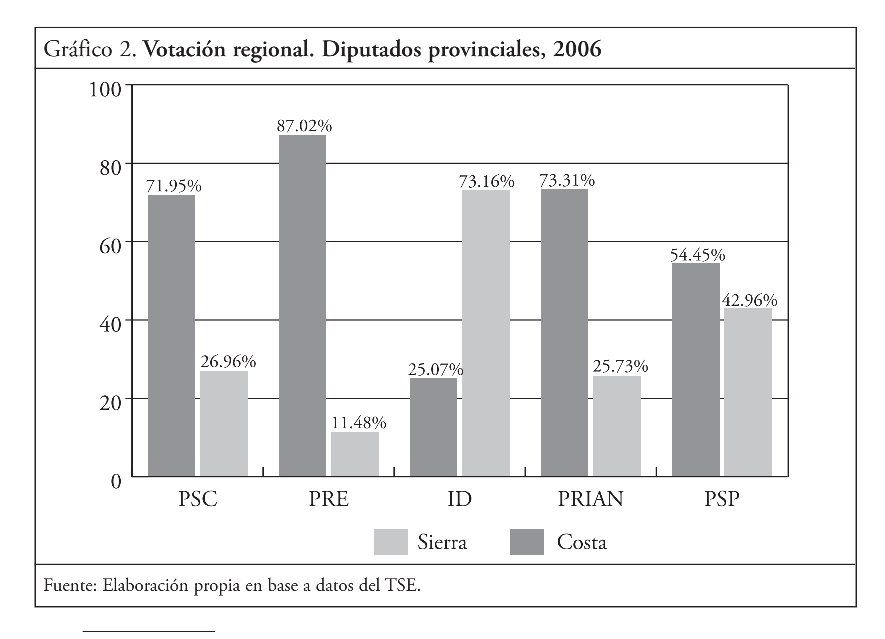
Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE.

En Guayas, Noboa gana, y le siguen Correa y luego el PSC, aunque los social-cristianos pierden su bastión electoral. En Pichincha gana Correa seguido por la ID, lo que significa que tampoco este partido parece tener asegurado su bastión electoral. Esta tendencia es novedosa respecto a lo ocurrido en 2002, cuando en las elecciones presidenciales el PSC ganó en Guayas seguido por el PRIAN. Asimismo, la ID triunfó en Pichincha, seguida por la candidatura de Lucio Gutiérrez, una alianza del PSP con MUPP-NP. Cabe destacar que perder alguna de estas dos provincias significa un gran obstáculo pues representan entre ambas un poco menos de la mitad de la totalidad del padrón electoral nacional. Esto demuestra, como se volverá a ver más adelante pero en el caso de las elecciones legislativas, que los lazos con las sociedades regionales parecen haber variado considerablemente para esta elección.

Cabe destacar, aunque no sea tema del presente estudio, la transferencia de votos en términos de diferentes tendencias ideológicas. La volatilidad de los apoyos en este sentido ha sido muy significativa. Siguiendo a Freidenberg (2007: 66) el mayor traspaso se ha dado entre la derecha y el populismo. Aquí se podría observar entonces una explicación más respecto al fracaso del social-cristianismo y el avance de los partidos nuevos. En este sentido, en la segunda vuelta presidencial Noboa obtuvo los votos de la gente que en primera vuelta apoyó a Cinthia Viteri y al Partido Social-Cristiano (PSC) y los del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Respecto al voto regional de los partidos para la elección de diputados provinciales en 2006, comparando con los valores que arrojaban los cálculos para el periodo 1979-1998, tanto el PSC como la ID aumentaron la diferencia entre la cantidad de votos obtenidos en la Costa y la cantidad de votos obtenidos en la Sierra. Para el periodo citado, ambos partidos mostraron relaciones similares, donde el voto de la Costa duplicaba el de la Sierra en el caso del PSC y lo contrario en el caso de ID.[14] Para las elecciones de 2006, como se observa en el siguiente gráfico, la diferencia aumenta entre el voto de una y otra región para cada uno de estos partidos. De los antiguos partidos, el que exhibe una diferencia más marcada es el PRE, cuya votación en la Costa supera en alrededor de un 70 por ciento la votación obtenida en la Sierra, una tendencia que el PRE ha tenido también durante el periodo 1979-2002 (Pachano, 2005:24). Respecto al PSP y en correspondencia con su IDT, se trata de la agrupación más homogénea en términos de voto regional ya que la diferencia entre uno y otro voto es menor al 10 por ciento.

Gráfico 2. **Votación regional. Diputados provinciales, 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE.

14 Véase Pachano (2005).

Asimismo, en las elecciones para diputados provinciales, cabe destacar que algunos de los antiguos bastiones pertenecientes a los partidos tradicionales han sido copados por los nuevos partidos. Este es el caso del PRIAN en la Costa, cuando ganó en Esmeraldas, quedando por encima de PRE.[15] Además, el PRIAN ganó en Guayas, dejando en segundo lugar al PSC y logrando, de esta manera, arrebatarle su bastión.

En el Gráfico 6 (véase Anexo), se puede observar la distribución de los cuarenta y siete escaños que corresponden a provincias de la región Sierra. El PRIAN obtuvo la mayor cantidad de diputados, once, seguido de cerca por PSP que obtuvo diez; ID, en alianza con RED, logró el tercer lugar con nueve diputados y uno más que resultó de una lista presentada fuera de la alianza. El gráfico muestra muy claro la manera en que los nuevos partidos han ido ganando espacio en la región. En la Costa sucede algo similar, aunque el PRIAN arrasa logrando la mitad de los treinta escaños en juego; en cambio, el PSC y el PSP obtienen siete respectivamente, lo que le otorga al partido tradicional menos de la mitad de escaños que consigue el PRIAN. Es interesante destacar cuánto más fragmentado aparece el gráfico de la región Sierra, donde nueve listas cuentan con un solo escaño.

Otro dato interesante respecto a las elecciones legislativas es que existe una mayor tendencia a que los partidos con base de apoyo costeño obtengan mejor rendimiento electoral en la Sierra que los partidos con base de apoyo serrano en la Costa.

Cuadro 2. **Índice de Distribución Territorial (IDT)**
Elecciones legislativas 2006

PSP	24.91
PSC	30.20
ID	32.21
PRIAN	33.20
PRE	39.84
Promedio	**32.07**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE.

Así como en las elecciones presiden-

15 El PRIAN obtuvo 13.228 votos contra 12.933 del PRE.

ciales la candidatura mejor distribuida territorialmente de acuerdo con el padrón fue la de Correa, en el caso de las elecciones legislativas es el PSP el que logra ubicarse a la cabeza. Esto ocurre aun cuando en dos provincias, Galápagos y Zamora Chin-chipe, el partido no presentó lista. El perfil del PSP demuestra que la votación del partido es superior al padrón en Pichincha y muy superior al padrón en Guayas (Véase Gráfico 5 del Anexo). Asimismo, en la provincia de Manabí su votación es muy magra, logrando solamente 15.520 votos frente a los 942.573 electores. En segundo lugar se ubica el PSC. El perfil del partido permite observar la relativa cercanía entre votación y padrón hasta en Pichincha, donde la votación se ubica por debajo del padrón y finalmente en Guayas, donde la votación se ubica muy por encima del padrón. El promedio del IDT calculado por Pachano para el período 1979-1998 para el PSC es de 21.61, considerablemente inferior al obtenido en las presentes elecciones. Durante el citado periodo el PSC se ubicó en promedio como el partido con mejor IDT, pasando a segundo lugar en las elecciones de 2006.

Así como para el periodo 1979-1998 eran los partidos tradicionales los que comportaban mejores índices de distribución territorial, para las elecciones de 2006 esto ha cambiado. Como se observa, es uno de los partidos nuevos, el PSP, el que logra la mejor distribución territorial. De todas maneras, tanto el PSC como ID se ubican en segundo y tercer lugar respectivamente, por encima del PRIAN.

En fin, considerar que entre 1979 y 1998 el promedio del IDT para los partidos tradicionales era de 25.59. Pero para las elecciones de 2006 este valor es de 34.08, lo que sugiere un empeoramiento en términos de distribución territorial por parte de los partidos tradicionales.

Conclusión

Ganaron los partidos nuevos, ganaron los *outsiders*. En busca de mayor precisión, los claros ganadores en estas elecciones han sido dos partidos políticos y un candidato sin partido. Pero sobre todo, ganó el populismo. Por un lado, Noboa como claro exponente del populismo de derecha y Correa como representante de un populismo de izquierda respecto a las

elecciones presidenciales. Por otro lado, el PSP demostró su fortaleza en las elecciones legislativas logrando veintitrés bancas en el Congreso y sumando junto al PRIAN la mitad de asientos en juego.

El retroceso de los partidos tradicionales, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, es un dato muy relevante. Definitivamente esta nueva elección permite pensar que la tendencia que se vislumbraba en 2002 comienza a volverse más fuerte. Por un lado, el PSC redujo su presencia a nivel nacional, lo que se puede constatar en el quinto puesto ocupado por su candidata en las elecciones presidenciales. En Guayas ocupó el tercer lugar, detrás de Noboa y Correa, lo cual permite señalar un importante retroceso a nivel regional. El bloque del PSC cuenta con trece diputados, frente a la mitad del Congreso controlada entre el PRIAN y el PSP. En la ID ha sucedido algo semejante: el primer lugar en términos de votación logrado en Pichincha para las elecciones de 2002 fue arrebatado por la alianza Movimiento PAIS-PS-FA en las presentes elecciones, y pasa a ocupar el segundo puesto. A pesar de la alianza con RED, la ID no logró recuperar el éxito electoral de antaño. Los bastiones electorales del PSC y la ID parecen no estar tan asegurados. Asimismo, el segundo puesto en términos de votos obtenido por el PRE para las elecciones legislativas en Esmeraldas permite observar su debilitamiento.

Mientras los partidos tradicionales se encuentran de bajada, el crecimiento de los llamados partidos nuevos es un hecho. La *performance* de Noboa en la primera vuelta para las elecciones presidenciales de 2006 lo eleva alrededor de diez puntos respecto a la votación obtenida en las elecciones de 2002, donde se ubicó en el segundo puesto. Pero a pesar de estos cambios, determinadas características del sistema de partidos parecen no haber sufrido modificaciones relevantes. Para estas últimas elecciones el NEP fue de 5.84, lo que permite al sistema continuar por la senda del multipartidismo extremo.[16] Asimismo, la fragmentación se pudo observar también en la cantidad de listas para las elecciones legislativas entre las cuales debieron elegir los votantes. Las mismas alcanzaron a ser

16 Para las elecciones de 2002 el valor era de 7.54 lo que indica cierta reducción (Freidenberg, 2006: 68).

diecisiete en Pichincha y quince en Azuay (Freidenberg, 2006: 68).

No obstante, las elecciones presidenciales las gana un candidato sin partido y, por consiguiente, sin listas de candidatos para diputados nacionales, lo que a simple vista complicaría el panorama en términos de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Esto se debería sumar a la existencia de un sistema de partidos fragmentado y volátil, con partidos que exhiben pobres niveles de distribución territorial. De este modo y teniendo en cuenta lo analizado, probablemente los cambios no superen a las continuidades.

El análisis del caso del sistema de partidos ecuatoriano en el marco de las elecciones de 2006, tomando como elemento central la cuestión de la distribución territorial de los partidos, pretende ser un esfuerzo por comenzar a utilizar esta herramienta que posibilita establecer análisis comparados. La utilización del IDT permite abordar el análisis de los sistemas de partidos de una manera diferente y novedosa. Como se puede observar en el caso ecuatoriano, aunque en muchos otros casos también, determinar el nivel de distribución territorial de los partidos reconoce la existencia de sistemas de partidos complejos en su relación entre el nivel provincial y el nacional. El paso siguiente sería aplicarlo a otros partidos políticos de la región andina con la voluntad de establecer un análisis comparativo de alcance regional.

Bibliografía

Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil.* Ann Harbor: University of Michigan Press.

Anduiza Perea, Eva y Agustí Bosch (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Caramani, Daniele (2000). *Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies.* Oxford: Macmillan.

__________ (2004). *The Nationalization of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Conaghan, Catherine (1995). "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador´s Party System", en Scott Maiwaring y Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions*. Stanford University Press, Stanford.

Diamond, Larry (1988). *Class, Ethnicity, and Democracy in Nigeria: The Failure of the First Republic.* Syracuse: Syracuse University Press.

Freidenberg, Flavia (2001). "Ecuador", en Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg, eds., *Partidos políticos de América Latina: Países andinos.* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Freidenberg, Flavia (2006). "Análisis de las elecciones en América Latina", septiembre 2005 a diciembre 2006, disponible en http://iberoame.usal.es/Opal/elecciones/elecciones_Freidenberg06.pdf. Visitado el 28/08/2007.

Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista: Una vía de acceso al poder en América Latina.* Madrid: Síntesis.

Freidenberg, Flavia y Manuel, Alcántara (2001). "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional", en *América Latina Hoy*, N. 27, pp.123-152.

Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", en *Studies in Comparative International* Development, pp. 32–55.

Gibson, Edward y Suárez Cao, Julieta (2007). "Competition and power in federalized party systems", working paper CHHS N. 1.

Ibarra, Hernán (2003). "El rumbo de una democracia militar", en *Ecuador Debate*, N. 60, diciembre.
Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure", en *Party Politics*, Vol. 9, N.2: 139–166.
Mejía Acosta, Andrés (2003) "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación", en Felipe Burbano de Lara, comp., *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador.
Méndez Lago, Mónica (2004). "Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España", working paper N. 232, Institut de Ciències Polítiques i Socials: Barcelona.
Menéndez Carrión, Amparo (1986). *La Conquista del Voto*. Quito: Corporación Editora Nacional.
Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad.* Quito: Corporación Editora Nacional.
__________ (2004). "El territorio de los partidos", trabajo presentado al seminario *Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina*, organizado por Idea Internacional y la asociación civil Transparencia, en Lima, 25-26 de mayo.
__________ (2006). *El tejido de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador.* Quito: Atrio y FLACSO-Ecuador.
Payne, Mark (2006). "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática", en Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
Reynolds, Andrew (1999). *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa.* Oxford: Oxford University Press.
Rodríguez, Cecilia (2007). "La institucionalización del sistema partidario Argentino. Un análisis sobre su evolución", trabajo presentado en el *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad del Salvador, noviembre.
Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections and Parties.* Universitets Forlaget: McKey.

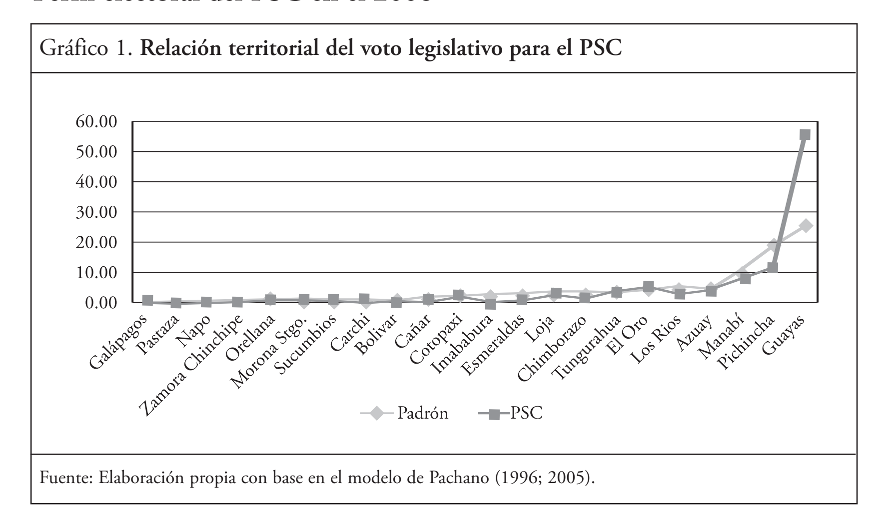
Rose, Richard and Derek W. Urwin (1975). "Regional Differentiation and Political Unity in Western Nation", Sage Series N. 06–007. Beverly Hills: Sage.
Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America.* New York: Holt, Rinehart and Winston.
Stepan, Alfred C. (2001). "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Anexo

Tabla 1. **Elección 2006.**	
Tipo de elección: Presidencial y Legislativa	
Sistema electoral	Presidencial: segunda vuelta con umbral reducido del 40% y 10% sobre el segundo. Reelección no inmediata. Elección legislativa, representación proporcional en circunscripciones pequeñas. Listas abiertas y entre listas.
Cargos a elegir	Presidente y Vicepresidente; 100 diputados; 5 parlamentarios andinos, 674 concejales, 67 consejeros y 10 miembros de juntas parroquiales.
Padrón electoral	9.165.125
Participación electoral (Voto obligatorio con sanciones)	72.20%
Formato sistema de partidos NEP	Multipartidismo extremo. Elección Presidencial: 5.84 NEP y 0.86 de nivel de fragmentación
Fuente: Freidenberg (2007).	

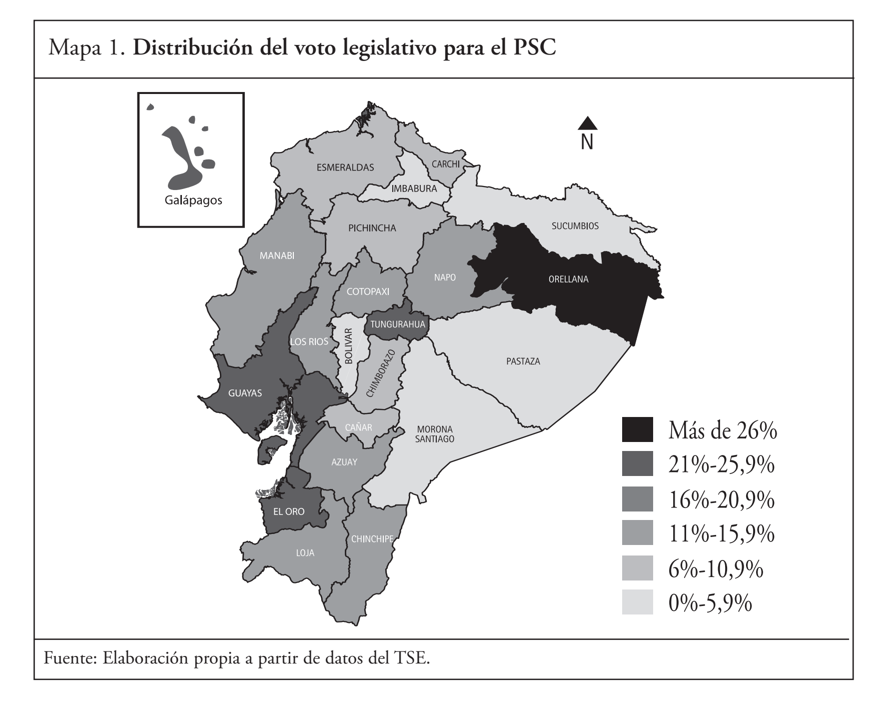
Perfil electoral del PSC en el 2006

Gráfico 1. **Relación territorial del voto legislativo para el PSC**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

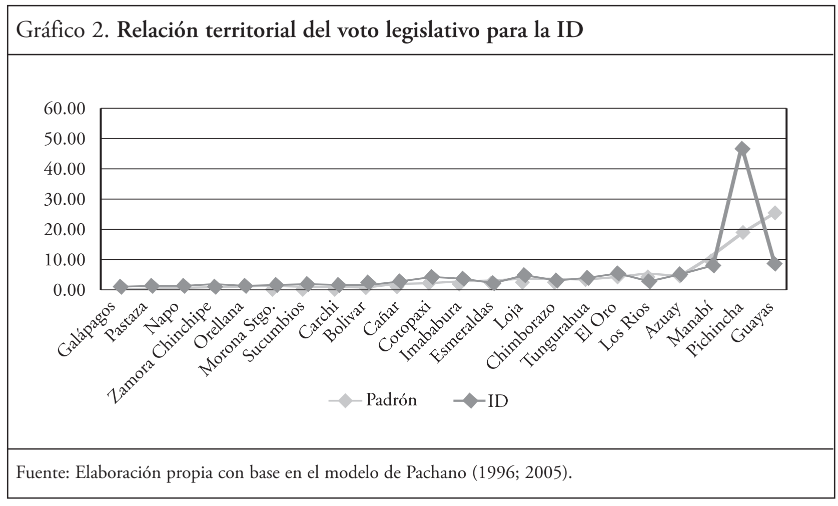
Mapa 1. **Distribución del voto legislativo para el PSC**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

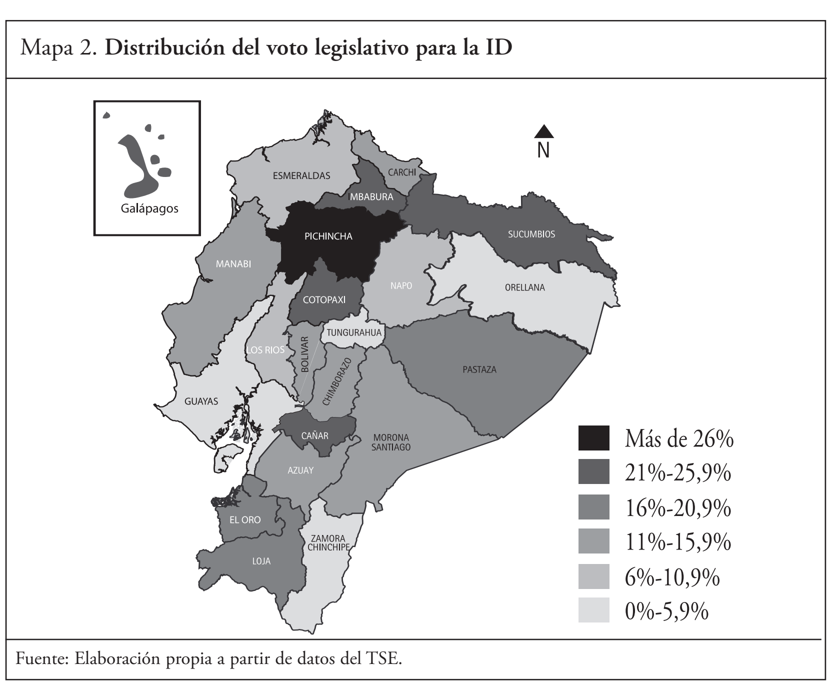
Perfil electoral de la ID en el 2006

Gráfico 2. **Relación territorial del voto legislativo para la ID**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

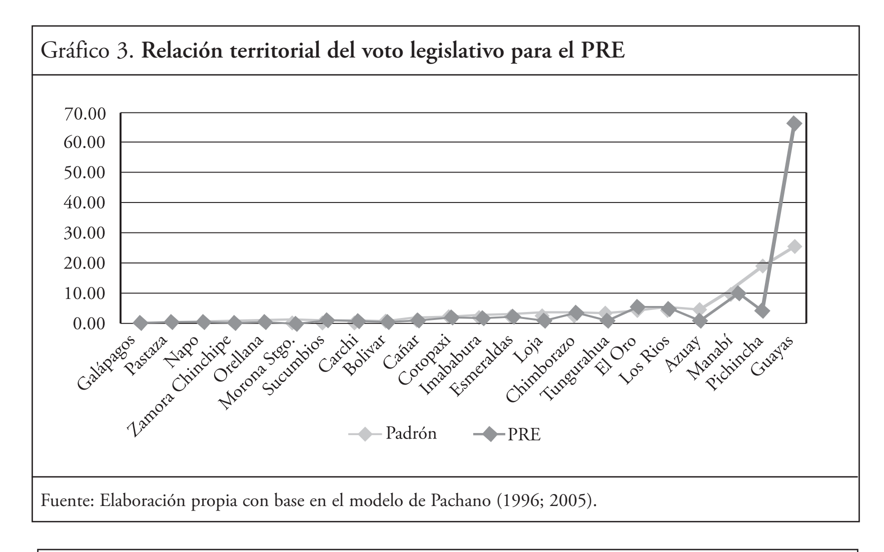
Mapa 2. **Distribución del voto legislativo para la ID**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

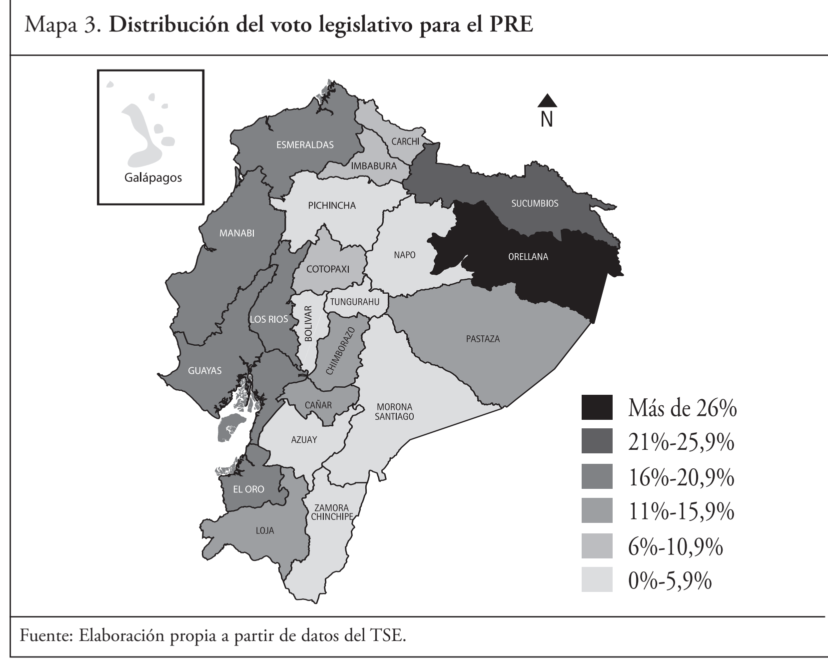
Perfil electoral del PRE en el 2006

Gráfico 3. **Relación territorial del voto legislativo para el PRE**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

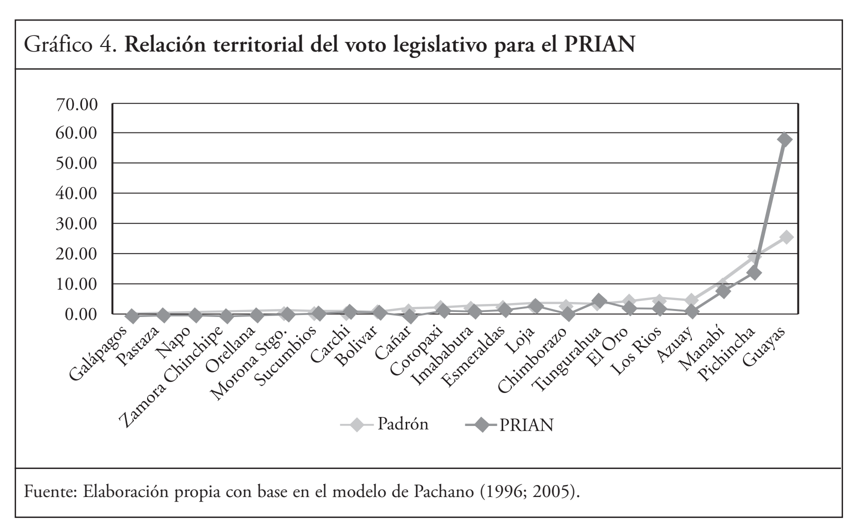
Mapa 3. **Distribución del voto legislativo para el PRE**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

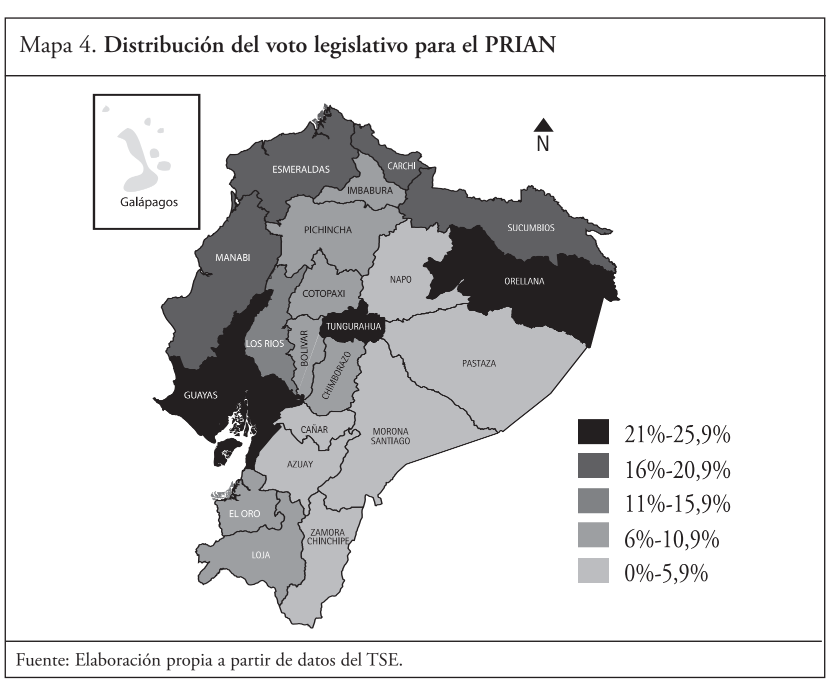
Perfil electoral del PRIAN en el 2006

Gráfico 4. **Relación territorial del voto legislativo para el PRIAN**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

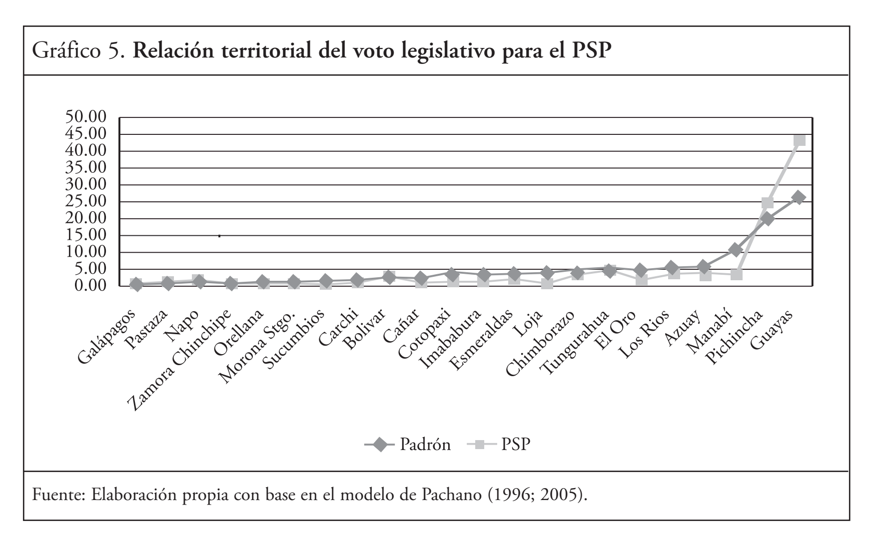
Mapa 4. **Distribución del voto legislativo para el PRIAN**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

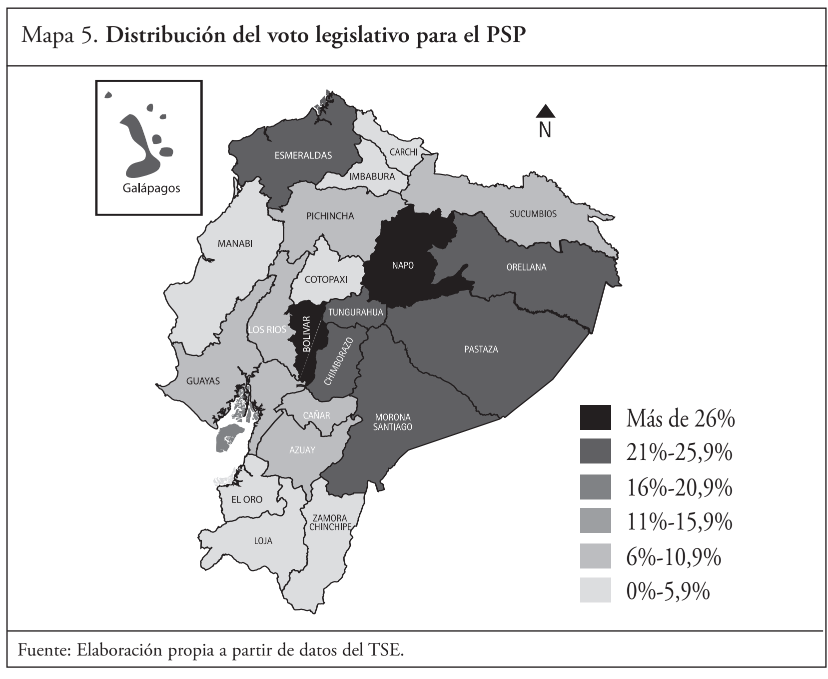
Perfil electoral del PSP en el 2006

Gráfico 5. **Relación territorial del voto legislativo para el PSP**



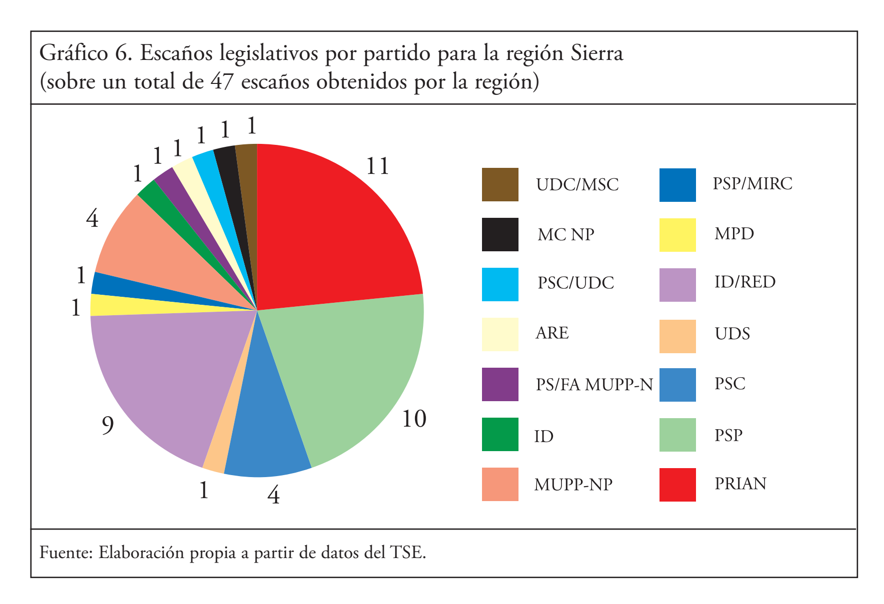
Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

Mapa 5. **Distribución del voto legislativo para el PSP**



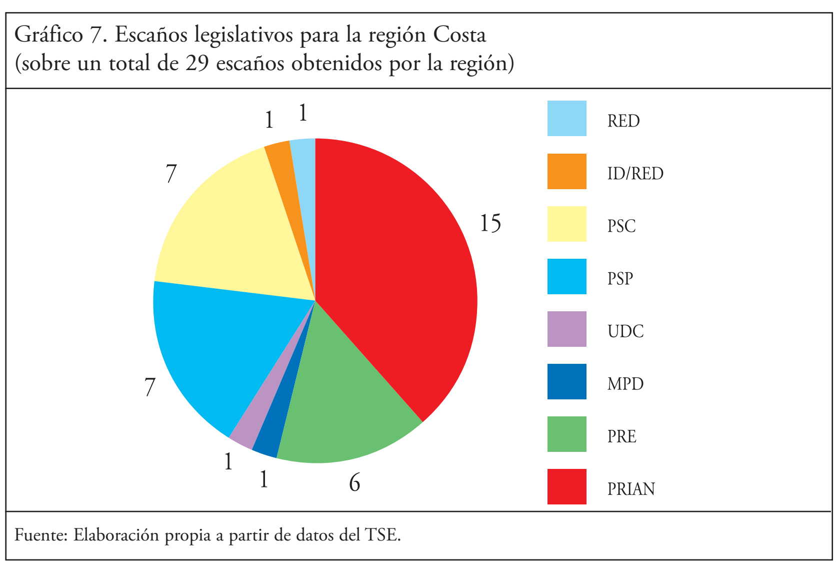
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Gráfico 6. Escaños legislativos por partido para la región Sierra
(sobre un total de 47 escaños obtenidos por la región)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Gráfico 7. Escaños legislativos para la región Costa
(sobre un total de 29 escaños obtenidos por la región)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación[1]

Alicia Lissidini*

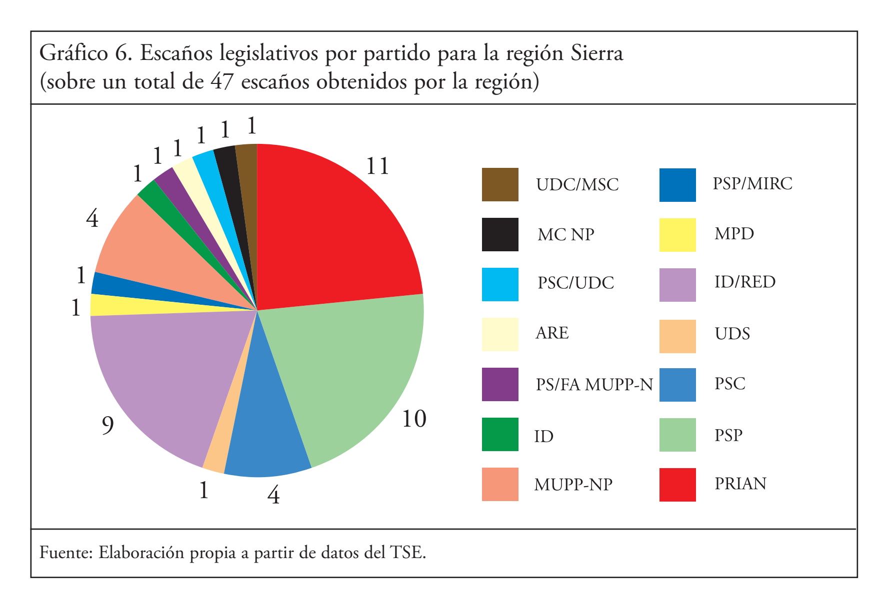
El objetivo de este artículo es analizar la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa en América Latina con el propósito de identificar explicaciones y tendencias. Para ello estudiamos cada reforma constitucional en los países de América del Sur, describiendo el contexto social y político de inclusión, a partir de dos ejes fundamentales: las prerrogativas del poder ejecutivo y las potestades de los ciudadanos. Se plantea como hipótesis que los mecanismos de democracia directa, incorporados mayoritariamente en la década del noventa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación.

Para empezar, conviene aclarar que el concepto de "democracia directa" admite diversas definiciones y graduaciones. Las concepciones "mini-

1 Este artículo es producto de la investigación "Democracia Directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación", financiada por CLACSO (Lissidini, 2007-2008). Una versión anterior fue publicada en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores, 2008). Versiones anteriores del artículo se presentaron en los seminarios internos de la Escuela de Política y Gobierno (2006 y 2007), la Conferencia Internacional "Direct Democracy in Latin America" (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires) y en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (30 y 31 de octubre de 2006, Montevideo) Agradezco los comentarios recibidos en dichos encuentros, también las sugerencias de Marcelo Cavarozzi, Fernando Errandonea, Flavia Freidenberg, Steffan Gómez Campos, Rodolfo González Rissoto y Aníbal Pérez-Liñán.

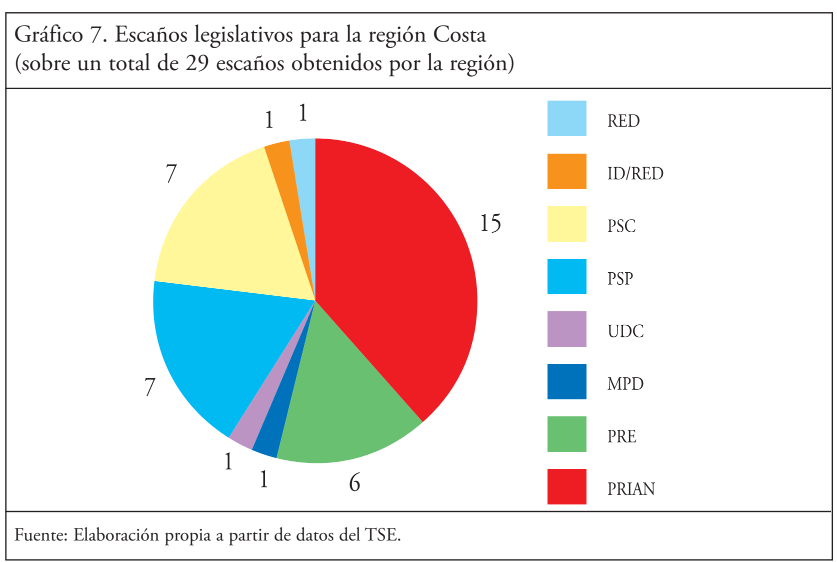
* Profesora-investigadora de la Escuela de Política y Gobierno (UNSaM). Coordinadora Académica del Doctora en Ciencia Política (UNSaM). E-mail: alicia.lissidini@unsam.edu.ar.

Gráfico 6. Escaños legislativos por partido para la región Sierra (sobre un total de 47 escaños obtenidos por la región)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Gráfico 7. Escaños legislativos para la región Costa (sobre un total de 29 escaños obtenidos por la región)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación[1]

Alicia Lissidini*

El objetivo de este artículo es analizar la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa en América Latina con el propósito de identificar explicaciones y tendencias. Para ello estudiamos cada reforma constitucional en los países de América del Sur, describiendo el contexto social y político de inclusión, a partir de dos ejes fundamentales: las prerrogativas del poder ejecutivo y las potestades de los ciudadanos. Se plantea como hipótesis que los mecanismos de democracia directa, incorporados mayoritariamente en la década del noventa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación.

Para empezar, conviene aclarar que el concepto de "democracia directa" admite diversas definiciones y graduaciones. Las concepciones "mini-

1 Este artículo es producto de la investigación "Democracia Directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación", financiada por CLACSO (Lissidini, 2007-2008). Una versión anterior fue publicada en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores, 2008). Versiones anteriores del artículo se presentaron en los seminarios internos de la Escuela de Política y Gobierno (2006 y 2007), la Conferencia Internacional "Direct Democracy in Latin America" (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires) y en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (30 y 31 de octubre de 2006, Montevideo) Agradezco los comentarios recibidos en dichos encuentros, también las sugerencias de Marcelo Cavarozzi, Fernando Errandonea, Flavia Freidenberg, Steffan Gómez Campos, Rodolfo González Rissoto y Aníbal Pérez-Liñán.

* Profesora-investigadora de la Escuela de Política y Gobierno (UNSaM). Coordinadora Académica del Doctora en Ciencia Política (UNSaM). E-mail: alicia.lissidini@unsam.edu.ar.

malistas" consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato); otras definiciones, más abarcativas, incluyen la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento). Por otra parte, las concepciones "maximalistas" entienden que la democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana).

Más allá de las precisiones conceptuales, lo cierto es que en la década del noventa se comienza a generalizar la inclusión de los mecanismos de democracia directa en las constituciones latinoamericanas (ver Cuadro 1). En otros trabajos analicé y describí estas inclusiones (Lissidini, 2007), y aquí sólo quiero hacer mención a dos actores que pueden promover la utilización de la democracia directa: el presidente y los ciudadanos.

Por un lado, la potestad del presidente para convocar a una consulta popular, habitualmente denominada plebiscito.[2] Este mecanismo jurídico conlleva una serie de riesgos para las democracias. En los últimos años aumentó el uso de este mecanismo en Latinoamérica y muchos presidentes y candidatos políticos, algunos de ellos *outsiders* (como Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Carlos Mesa en Bolivia), promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista. Las motivaciones para convocar a un plebiscito son diversas (Morel, 2001): consolidar o legitimar el poder del presidente, otorgar más poder al ejecutivo en detrimento del legislativo, aprobar leyes que de otra forma no se sancionarían o resolver divisiones al interior de los partidos políticos. Como lo ha demostrado Trimidas (2007) en su investigación sobre los referendos en Europa en los últimos 20 años, en ocasiones los gobernantes prefieren obtener una victoria en una consulta popular que una victoria en el parlamento –aun corriendo el riesgo de que la propuesta sea rechazada por los ciudadanos, como sucedió con algunos referendos planteados a propósito de la integración a la Comunidad Europea–. El debilitamiento del poder legislativo es una de las consecuencias que más preocupa a los investigadores en el tema (Hagen, 2002), así como el uso autoritario y populista de este mecanismo. En América Latina, se corre el riesgo de promover "democracias delegativas".[3] La idea básica de este concepto es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, y en consecuencia le delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país de acuerdo son su particular entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O'Donnell, 1994). En nuestra visión, la democracia directa en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas incentivaría un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y a los parlamentos. Los plebiscitos en estas democracias pueden actuar como lo hace el *ballotage*, respaldando el mito de la delegación legítima. Como contrapartida, una vez promovida la consulta los ciudadanos tienen la posibilidad de debatir y eventualmente oponerse a las intenciones del presidente de turno. Las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Chile (1988) y en Uruguay (1980) demostraron que aun en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto.[4]

Por otro lado, a partir de la década del noventa, los ciudadanos tienen mayores posibilidades de participar en la elaboración, el control y la derogación de políticas, así como de revocar el mandato de políticos. Si bien la democracia directa en manos de los ciudadanos conlleva ciertos riesgos,

2 Vale aclarar que las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores; por ello preferimos hablar de "consultas populares" (Lissidini, 2007).

3 Tal como se señala en el capítulo I de Lissidini (2007) y en el proyecto que dio forma a esta investigación (Lissidini, 2005), el concepto de "democracia delegativa" pertenece a Guillermo O'Donnell (1994).Vale aclarar que David Altman también utiliza este concepto y señala justamente que la aprobación de los mecanismos de democracia directa "parece más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, auto-aclamativas, auto-legitimantes y delegativas de gobiernos y líderes, que de demandas de los propios ciudadanos" (2005: 204).

4 La oposición frente a las reformas constitucionales propuestas fue decisiva para acortar el período autoritario y pactar el proceso que llevaría a la redemocratización. Por otra parte, la aprobación de las reformas constitucionales propuestas hubiera significado un apoyo explícito a las dictaduras militares (Lissidini, 1990).

son menores que aquellos promovidos por los presidentes. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular). Por el contrario, el veto y la revocatoria son reactivos, son mecanismos que buscan derogar una ley ya aprobada y revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros). La iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una "democratización" de la agenda política, aunque esto requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar –dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa, aprobados en cada caso– al debate entre los legisladores, que tienen que definirse públicamente sobre el tema. La iniciativa popular, es decir, la promoción de una consulta directa a la ciudadanía, requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos; pero al mismo tiempo puede impulsar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. Al igual que en las iniciativas promovidas por el poder ejecutivo, el contexto y las particularidades de la sociedad influirán decididamente sobre las características que asuma la consulta. En sociedades apáticas la participación suele ser escasa y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos –dependerá por cierto de los requisitos legales–. En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias negativas –como desvirtuar el sentido de la votación si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido– o positivas –como contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública–.

En cuanto al veto popular y a la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a leyes y a gobernantes impopulares. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos, pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa –esto incluye no sólo los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas– y del rol que tenga la intervención gubernamental. Según Bowler y Donovan (2000), las investigaciones tienden a menospreciar el papel que cumplen las élites en la promoción de la tolerancia, y en aquellas situaciones donde su influencia es débil, se tiende a creer que la opinión pública es más intolerante respecto a los derechos de las minorías de lo que realmente es.

A continuación, se analiza la incorporación del plebiscito y de algunos de los mecanismos que pueden promover los ciudadanos en las constituciones de América del Sur y se hace referencia al ejercicio de dichos mecanismos en los últimos años. Además de describir los alcances jurídicos, se analiza el contexto político en el que se introducen las reformas, en particular el grado de estabilidad institucional, el rol de los partidos políticos y los actores centrales en la reforma constitucional en cuestión. Por último, se hace referencia al uso de estos mecanismos con el objetivo de identificar tendencias, es decir, qué cabe esperar en el futuro en materia de democracia directa.

La iniciativa presidencial: Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela tienen la potestad de convocar a referendos o consultas vinculantes. En el caso de la Argentina, el presidente puede, desde 1994, convocar a una consulta, pero su resultado no tiene carácter vinculante y los ciudadanos tampoco tienen obligación de votar. La única vez que se utilizó este tipo

de instrumento fue el 25 de noviembre de 1984, cuando el Presidente Raúl Alfonsín realizó una consulta popular para ratificar el "Tratado de Paz y Amistad" por el conflicto limítrofe que había extremado el riesgo de un enfrentamiento armado en 1978 entre las dictaduras de Argentina y Chile.[5] Como señala Daniel Sabsay, hubo controversias respecto del fundamento jurídico de la consulta, entre los que argumentaban que el artículo 22 de la Constitución impedía la celebración de la iniciativa y aquellos que consideraron que, dado que el plebiscito no tendría carácter vinculante, la posibilidad de que el electorado se pronuncie sobre la cuestión planteada se derivaba del artículo 33 (como derechos implícitos). A pesar de que el voto no fue obligatorio, la participación llegó al 70 por ciento y la propuesta fue aceptada por un 82 por ciento. Esta experiencia fue invocada diez años después para incluir la consulta en la reforma constitucional (Sabsay, 2007).

La Constitución de 1994 fue producto de un acuerdo, conocido como el "Pacto de Olivos", entre el ex presidente Raúl Alfonsín y el entonces presidente, Carlos Menem, líderes respectivamente de los partidos Radical y Justicialista.[6] Más allá de las características de la nueva Constitución y del protagonismo coyuntural de Raúl Alfonsín, este acuerdo produjo una profunda crisis en la Unión Cívica Radical, que tuvo un primer impacto en la elección de la Convención Nacional Constituyente (en abril de 1994) y terminó en 1995 por desplazar a ese partido a un tercer lugar en las elecciones presidenciales (16.6 por ciento de los votos), atrás del FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y grupos de izquierda tradicional) que logró casi un 30 por ciento, mientras que Menem fue reelecto con el 47.4 por ciento de los votos. Aunque buscó amortiguar las características más extremas del presidencialismo –al menos en opinión de algunos de los que participaron en los debates por

5 La aprobación de este tratado comprometió a ambos países a esforzase por solucionar sus controversias mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación. Se esperaba que si las negociaciones directas no alcanzaran un resultado satisfactorio, cualquiera de las partes podría invitar a la otra a canalizar la controversia a un arreglo pacífico elegido de común acuerdo, estableciendo sucesivamente otros mecanismos de resolución como la conciliación y el procedimiento arbitral (Marinello, 2004).

6 Dos exhaustivos análisis del Pacto de Olivos y de las reformas introducidas a la constitución se pueden leer en Acuña, 1995, y en Quiroga, 2005.

la reforma–, la nueva Constitución argentina introdujo modificaciones que terminaron otorgando mayores atribuciones especiales al poder ejecutivo (como la posibilidad de dictar decretos presidenciales de necesidad).[7] La reelección fue el principal objetivo del entonces Presidente Carlos Menem, y esta reforma lo habilitó para seguir en el cargo, tras un nuevo triunfo electoral. Se eliminó el Colegio Electoral y la elección presidencial pasó a ser directa instalándose el *ballotage*, en respuesta al reclamo de los radicales. Se instauró un sistema particular de doble vuelta –diseñado a la medida de los "menemistas"–, en la se puede ganar en la primera elección por mayoría relativa; es decir, triunfa la fórmula más votada que supere el 45 por ciento de los sufragios emitidos o si la fórmula más votada reúne 40 por ciento de los votos (siempre que haya una diferencia mayor al 10 por ciento con la fórmula que sigue en votos). Además, se creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (sin que por ello se modificara el carácter presidencial del régimen).[8] Se introdujeron modificaciones en la designación de los miembros del poder judicial (dándole más potestades al legislativo). Se creó el Consejo de la Magistratura y se aumentó la cantidad de senadores por provincia (un tercer senador por cada provincia como representante de la minoría). Los mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta popular) se incluyeron conjuntamente con los llamados derechos de "tercera generación" (derechos de los consumidores y derechos ambientales) que elevaron a rango constitucional la acción de amparo y el *habeas corpus*, e introdujeron también el *habeas data*.

Respecto de las constituciones provinciales, algunas incorporan muy tempranamente los mecanismos de democracia semi-directa (Mendoza en 1934 y Santa Fe en1921), otras en los cincuenta, y la mayoría lo hizo en

7 Estas modificaciones no fueron, según uno de los participantes del acuerdo, producto de un consenso genuino entre las principales fuerzas políticas que acordaron la reforma. El justicialismo perseguía como objetivo excluyente obtener la cláusula que permitiera la reelección del entonces Presidente Menem. El radicalismo a su vez accedió a la reelección, pero exigió a cambio una serie de reformas institucionales que el justicialismo aceptó sin mayor convicción (Gil Lavedra, 2005).

8 Por el contrario, el gobierno de Menem concentró el poder en el ejecutivo y debilitó los otros poderes, al punto que Marcelo Cavarozzi (2001) lo llama "fenómeno del hiperpresidencialismo").

el contexto del Pacto de Olivos de 1993. También se reconoció, por primera vez, la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. En definitiva, la Constitución argentina fue producto de un pacto entre dos líderes que, aunque tuvieran muy diferente poder y capacidad de negociación, se arrogaron el derecho exclusivo a decidir sobre las reglas fundamentales que rigen en un país.[9] Por ejemplo, durante el gobierno de Menem se aplicaron fuertes ajustes económicos de corte neoliberal; sin embargo, dichas medidas no generaron grandes protestas sociales.[10] No se registran consultas populares del tipo mencionado, más allá de la propuesta antes discutida.

Un caso distinto es Bolivia, donde el poder ejecutivo tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo con carácter vinculante sobre cualquier tema que no se refiera a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república; en este caso la resolución será adoptada por la mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50 por ciento del electorado. Esta reforma constitucional, del 2004, fue una respuesta a la crisis de octubre de 2003 (que terminó con la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada), y en ella se introdujeron importantes modificaciones al proceso político decisional y al sistema representativo (Mayorga, 2004). Los objetivos de la reforma fueron fundamentalmente terminar con el monopolio de la representación política que detentaban los partidos y ampliar la base ciudadana complementando la tradicional democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa (Mansilla, 2005). La nueva constitución promovió la participación de líderes locales como candidatos a curules uninominales y plurinominales, y las agrupaciones políticas de tendencias indigenistas y de izquierda recibieron más votos. Como resultado, el Congreso fue más representativo. Además se creó el Defensor del Pueblo, un Ministerio Público Independiente, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Judicatura

9 Desde enfoques diferentes, tanto Carlos Acuña (1995) como Hugo Quiroga (2005), señalan la exclusión de la inmensa mayoría del debate sobre la reforma constitucional.

10 Es a partir de 1996 cuando se empieza a registrar los "cortes de ruta" y, en lo que respecta a las huelgas generales, son las de 1995 y 1996 las que concitan mayor apoyo (Carrera y Cotarelo, 2000).

(Barry, Pérez-Liñán y Seligson, 2004). Varios actores políticos, entre ellos la Iglesia, reclamaron la inclusión de esta figura en la Constitución y promovieron la realización de referendos en el contexto de crisis política (Cordero Carrafa, 2004). En esta reforma también se reconoció a Bolivia como una nación *multiétnica y pluricultural*, en lugar de la pretenciosa homogeneidad de la anterior Constitución.

A partir de 2000 aumentó la inestabilidad del sistema de partidos boliviano, se agudizó la crisis de representación partidaria y crecieron en intensidad y violencia las demandas sociales y políticas. Entre las manifestaciones populares más importantes cabe mencionar: la "guerra del agua" (Cochabamba, febrero-abril de 2000); los "bloqueos campesinos" (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, septiembre de 2000); "febrero negro" (La Paz y El Alto, febrero de 2003); y "octubre negro" (La Paz y El Alto, octubre de 2003). Las organizaciones de los cocaleros, una de cuyas expresiones es el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, tuvieron un renovado protagonismo que se reflejó en las elecciones de 2002 y en la composición del Congreso. El MAS, con Evo Morales como líder,[11] obtuvo el apoyo del 20 por ciento del electorado y el Movimiento Indigenista Pachakutí, dirigido por Felipe Quispe, el 5 por ciento. Es decir, el marco de inclusión de democracia directa se caracterizó por el desencanto de los partidos políticos tradicionales, con el agotamiento de la llamada "democracia pactada" y el surgimiento o renovación de actores políticos que defendieron la inclusión de los mecanismos de democracia directa y sostuvieron un discurso crítico hacia la democracia representativa y sus instituciones.

Las movilizaciones y estallidos que se registraron a partir de 2000 evidencian la existencia dos *Bolivias*. Por un lado, los departamentos de las tierras bajas, con una economía diversificada (además de gas y petróleo), compuestos mayoritariamente por mestizos y en menor medida guaraní-

11 Vale aclarar que más allá de cierta similitud en los discursos "antiimperialistas" y contra el neoliberalismo de Evo Morales y de Hugo Chávez, los liderazgos y la relación con sus estructuras partidarias son muy diferentes. Mientras que Chávez gobierna con prescindencia de los partidos que lo apoyaron (y contra los partidos políticos "tradicionales"), el liderazgo de Morales se sostiene en una estructura partidaria (más allá de las diferencias presentes en el interior del MAS).

es, muchos de los cuales demandan la autonomía que les permita la autogestión de los recursos financieros generados por las riquezas naturales en su área de influencia. Por otro lado, los departamentos del Norte y Occidente, empobrecidos, dominados por quechuas y aimaras, que promueven la recuperación de los recursos naturales, como el gas. Tanto el MAS como el grupo liderado por Quispe surgieron en estas zonas; el primero se originó en la región de Chapare en Cochabamba y el segundo, en la ciudad El Alto, La Paz. En el 2003 cae el Presidente Sánchez de Lozada como resultado de las protestas populares y la debilidad propia de la coalición en el gobierno (conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Lo sucedió Carlos Mesa quien se propuso, sin éxito, gobernar al margen de los partidos políticos. En el 2004 se registra la primera, y por ahora única consulta convocada por el presidente.[12] La convocatoria puso a consideración de la ciudadanía cinco preguntas en torno a la política energética (gas) en Bolivia.[13] Todas las preguntas fueron aprobadas; sin embargo, mientras las tres primeras recibieron un promedio de 68.5 por ciento, las

12 En diciembre de 2007 Evo Morales presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que promovía un referendo sobre su mandato (y el de su vicepresidente Álvaro García Linera) y el de los prefectos (gobernadores) regionales. El Congreso aprobó la iniciativa y el 10 de agosto de 2008 Evo Morales fue ratificado en su cargo por el 67 por ciento de los votos (recibió el apoyo de seis de los nueve departamentos que componen el país). En cuanto a los gobernadores, fueron ratificados en sus cargos cuatro gobernadores opositores (que forman parte de la "Media Luna", es decir: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y sólo los gobernadores opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados en su mandato. Los oficialistas de Potosí y Oruro fueron ratificados al obtener más de 50 por ciento de votos. En el momento de terminar de corregir este artículo –septiembre de 2008–, Evo Morales promueve otro referendo con dos consultas: una sobre el texto de la constitución aprobado en la Asamblea Constituyente en su conjunto y otra sobre el artículo que regula la extensión de los latifundios expropiables, sobre lo cual no hubo acuerdo en la Asamblea.

13 Las cinco preguntas del referendo fueron: 1. ¿Está usted de acuerdo en que la actual ley de hidrocarburos debe ser cambiada? 2. ¿Está usted de acuerdo en que el Estado Boliviano debe tener derechos sobre el control de los hidrocarburos, una vez que estos alcancen la superficie? 3. ¿Está usted de acuerdo en que YFPB [la compañía petrolera estatal, privatizada durante el gobierno de Sánchez de Lozada] debe ser restablecida para poder controlar la producción de hidrocarburos? 4. ¿Está usted de acuerdo en que el gas boliviano debe ser empleado para recuperar un acceso al Pacífico, sea este acceso ocasional o soberano? 5. ¿Está usted de acuerdo en que el gas boliviano debe ser exportado, y que las multinacionales tienen que pagar el 50 por ciento de la ganancia esperada, así como en que el gobierno debe invertir este ingreso en salud, educación e infraestructura?

dos últimas tuvieron 41.9 por ciento de apoyo en promedio. Esta diferencia fue interpretada como un éxito de la estrategia del MAS, que promovió el NO a las preguntas 4 y 5. El alcance del resultado del referendo y su transformación en legislación fue problemática por las diversas interpretaciones acerca de la expresión "recuperación de la propiedad estatal". El 6 de mayo de 2004, se promulgó una ley que estipulaba que el gas en boca de pozo era propiedad estatal y establecía una regalía del 18 por ciento y un impuesto del 32 por ciento. Días más tarde, una nueva ola de protestas provocó la renuncia del sucesor Mesa, el 6 de junio. El espinoso asunto fue resuelto mediante un decreto del Presidente Evo Morales, el primero de mayo de 2006. En Bolivia el proceso de ajuste económico, y en particular de privatizaciones se profundizó a partir de 1995 (luego de aprobarse en marzo de 1994 la ley de capitalización que habilitó la conversión en sociedades de economía mixta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones, (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto.[14]

Situación que se puede comparar con el caso de Paraguay (1992), donde el poder ejecutivo puede convocar a un referendo consultivo o vinculante, aunque la convocatoria debe antes ser aprobada por el legislativo. Según la ley que reglamenta esta posibilidad, la iniciativa para la consulta vía referendo corresponde exclusivamente al poder ejecutivo, o a cinco senadores o diez diputados. Aunque la transición del autoritarismo en Paraguay se inició en 1989, y desde ese momento, de manera lenta pero sostenida, sucede una creciente democratización y descentralización, no puede decirse que el proceso ha concluido. Si bien la libertad de expresión y de asociación, junto con elecciones libres y una nueva Constitución, constituyeron avances para remover la herencia dictatorial, la caída del presidente Raúl Cubas Grau en 1999 dejó en evidencia la fragilidad del régimen y el persistente poder de los militares.[15] Dicho poder está

14 En el Anexo 2 de Lissidini (2007) se describen todas las consultas e iniciativas legislativas presentadas en América Latina en la década del noventa.

15 Sobre la incompleta transición paraguaya y la caída de Raúl Cubas Grau, ver Abente-Brum (1999), Powers (2002) y Zagorski (2003). El asesinato de Argaña (1999) desencadenó la crisis que se venía desarrollando en Paraguay. Argaña era el principal opositor del Presidente Cubas Grau y, especialmente, de la actitud desplegada por éste respecto al caso del ex general Lino

fuertemente entroncado con el Partido Colorado, un partido dominante que jugó un rol central en la dictadura de Stroessner –fue los "ojos y oídos" del General–. Este partido se caracteriza por su larga permanencia en el tiempo (casi 60 años), su centralidad en la vida política del país y también por su alto fraccionamiento: en el mismo partido conviven diversas facciones que luchan por el poder, muchas veces de manera violenta.

En el marco de la liberalización política, que comienza a gestarse en 1989, se promulgó la primera Constitución democrática del país. Esta reforma constitucional fue producto de un pacto entre diversos líderes del Partido Colorado. La Convención Nacional Constituyente estableció la división y autonomía de los poderes del estado, la objeción de conciencia, el reconocimiento de Paraguay como país pluricultural y multiétnico, la reafirmación del respeto a las libertades públicas, la prohibición de la actividad política para los militares en servicio y la defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo le otorgó al presidente poderes discrecionales. No obstante, a diferencia del caso boliviano, no había organizaciones sociales que demandaran la aprobación de estos mecanismos; desde su promulgación, no se han registrado ejercicios de democracia directa.

En cambio, en Colombia el presidente puede, desde 1994, consultar al pueblo sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, y si no se interpusiera el rechazo del mismo, con excepción de los asuntos relacionados con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. Por otra parte, la aprobación de reformas por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, y que su número sea mayor a la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. Sin embargo, la violencia política, complejizada y agravada por la presencia del narcotráfico, fue uno de los

Oviedo. El 28 de marzo de 1999, en la víspera de la decisión del Senado sobre el juicio político, el Presidente Cubas Grau renunció a la presidencia del Paraguay. Momentos antes de la renuncia el Gral. (r) Lino Oviedo solicitó y obtuvo asilo político en la Argentina. Por su parte, al día siguiente de su renuncia, Cubas Grau hizo lo mismo que Oviedo, pero en Brasil. Ante la renuncia de Cubas Grau y el asesinato previo del vicepresidente, la presidencia del Paraguay fue asumida por el presidente del congreso, Luis González Macchi. El nuevo presidente formó un gobierno de concertación, en el que varios de los ministros designados eran parte de agrupaciones políticas de distinta tendencia. En mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA).

principales problemas políticos y sociales presentes en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y en la reforma de la constitución en 1991 en Colombia. La "apertura política" Constituyó una de las preocupaciones centrales de los constituyentes, fenómeno que impulsó una política tendiente a aumentar la representatividad a través de la inclusión de minorías étnicas y grupos insurgentes en la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial transitoria en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas que favorecían a los grupos guerrilleros que dejaran las armas. La búsqueda de la paz fue otro de los objetivos que persiguió esta reforma constitucional. Simultáneamente, se aprobó una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue producto, en parte, de las movilizaciones de estudiantes y de otros sectores que promovieron la inclusión en las elecciones legislativas de 1990 de la llamada "sexta papeleta" –las otras cinco papeletas fueron para escoger Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes–.[16] Tanto la dinámica que se instauró en la Asamblea Constituyente como el nuevo diseño institucional modificaron significativamente la organización y el funcionamiento de los partidos políticos colombianos (Bejarano y Pizarro, 2001).

La Constitución colombiana de 1991 marcó, según Elizabeth Ungar Bleier (2004), un hito relevante en la configuración de las características que tiene el régimen presidencial en Colombia, no sólo por los cambios que introdujo para tratar de fortalecer al Congreso frente al ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, sino por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvie-

16 La iniciativa promovida por estudiantes de varias universidades no sólo no estaba prevista sino que la Constitución de 1957 expresamente prohibía las consultas populares. Dado el respaldo social que tuvo la iniciativa, el gobierno de Gaviria facultó a la organización electoral para contabilizar los votos que se depositaran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo para expresar apoyo o rechazo a la posibilidad de convocar una asamblea encargada de reformar la Constitución. La iniciativa contó con el apoyo de alrededor de dos millones de votos.

ron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos, y que inciden en la forma de ejercicio del poder presidencial. Si bien la Constitución no rompió con la lógica clientelar presente en los partidos colombianos, ni logró aumentar la representatividad de estas organizaciones,[17] el gobierno de Gaviria continuó con el proceso de desmovilización de grupos armados, que culminó con la incorporación de grupos guerrilleros a la vida pública (entre otros con la participación M-19 en las elecciones para Asamblea Constituyente). Las "terceras fuerzas" fueron creciendo electoralmente, junto con una mayor personalización de la representación política y fragmentación de los partidos.[18] La inclusión de mecanismos de democracia directa formó parte de un proyecto que buscaba conformar una democracia más participativa, en el marco de una apatía política y electoral –de hecho la convocatoria a la Asamblea Constitucional tuvo una participación del 37.66 por ciento de los habilitados–. Podría decirse que en el caso colombiano, la inclusión de estos mecanismos fueron promovidos por los ciudadanos, más allá de los objetivos de los tradicionales partidos políticos.

También el Presidente Álvaro Uribe utilizó este recurso para promover el 25 de octubre de 2003 una consulta popular con quince preguntas sobre cuatro grandes grupos de temas: 1. Establecimiento de mecanismos y medidas para castigar las prácticas corruptas en los tres poderes del Estado; 2. Saneamiento de las finanzas públicas; 3. Reforma de algunas disposiciones constitucionales para consolidar la democracia participativa; 4. También se incluía modificaciones para mejorar el financiamiento del sector social. Pero sólo se aprobó una de las preguntas, referida a la prohibición de aquellas personas que tuvieran una condena por delitos que afecten al patrimonio nacional a ejercer cargos de elección popular,

17 Sobre el clientelismo en Colombia, ver Leal y Dávila (1991).

18 Sin embargo, según el balance realizado por Elizabeth Ungar (2004) sobre los resultados electorales de 1991, 1994, 1998 y 2002, no se modificó la composición partidista del Congreso, ni el comportamiento de los partidos y movimientos políticos han tenido cambios sustanciales que incidan en la representatividad y legitimidad del Congreso. En los cuatro congresos que han sido elegidos a partir de 1991, los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, han mantenido la mayoría de las curules, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes; aunque en los últimos comicios estas mayorías tendieron a disminuir. A pesar de lo anterior, también es evidente la incursión de partidos y movimientos diferentes, que sin duda antes de 1991 no hubieran podido ingresar al Congreso.

pues fue la única que pasó el umbral de participación del 25 por ciento que exige la Constitución. Este revés político del gobierno no perjudicó la alta popularidad del presidente, aunque sí sus propuestas de reforma.

Otro caso es Venezuela, donde el ejecutivo, en Consejo de Ministros, puede convocar a los ciudadanos a un referendo consultivo en materias de "especial trascendencia nacional"; también pueden ser sometidos a referendo vinculante los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, así como las leyes cuya abrogación, total o parcial, fuere solicitada por el presidente en Consejo de Ministros. En este país, el contexto de reforma constitucional se caracterizó por el colapso de un sistema bipartidista que se alternó en el poder desde 1958 hasta 1994, que coincide con la emergencia y consolidación del liderazgo de Hugo Chávez junto con una creciente polarización política y social que se mantiene hasta hoy. Las elecciones de 1994 materializaron la crisis del bipartidismo y dio por finalizada la alternancia partidaria entre Acción Democrática y COPEI. Rafael Caldera ganó las elecciones presidenciales tras su renuncia al COPEI, luego de ser relegado como candidato presidencial de ese partido, y creó un nuevo partido, Convergencia. En cuanto al contexto social, continuaron los cortes de circulación y las protestas, algunas de ellas violentas –modalidades que fueron inauguradas en el *Caracazo*– protagonizadas por actores escasamente organizados (con excepción de los movimientos estudiantiles y sindicatos de trabajadores). Las elecciones de 1998 le dieron el triunfo a Hugo Chávez, quien cumplió su promesa electoral de convocar una Asamblea Constituyente cuyo objetivo fue rediseñar el sistema político venezolano. Chávez, un militar que fundó el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) en homenaje a los 200 años de Simón Bolívar, y que protagonizó un fallido golpe de Estado en febrero de 1992 que lo lanzó al escenario político, puede calificarse de *outsider*. Luego de crear un movimiento que se identificó plenamente con su persona y con los lemas y símbolos que adoptó, ejerció especial atracción sobre los sectores marginales de la población a través de un discurso anti-elitista, crítico a la clase política (Ellner, 2004). En todas las instancias electorales desde 1998 hasta el 2006 (4 referendos y 3 elecciones presidenciales), Chávez recibió el respaldo popular. Cabe anotar que en varias de

estas instancias la abstención electoral fue muy alta (en particular, en el referendo que aprobó la reforma constitucional, la abstención fue del 54.7 por ciento).

La nueva Constitución, elaborada por una Comisión Constituyente y ratificada en un referendo, cambió el nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. Esta nueva carta magna fue objeto de fuertes controversias.[19] Como aspectos positivos se señalan los referidos a los deberes, los derechos humanos y las garantías. En estos temas, la reforma venezolana siguió la línea de las modificaciones constitucionales introducidas en los últimos años en América Latina, al reconocer y ampliar nuevos derechos como los de los pueblos indígenas[20] y los referidos al medio ambiente. Al igual que en otros países, la Constitución se ajustó a las últimas tendencias en relación a los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios –aunque algunos analistas han señalado que son avances muy limitados en esta materia–. La Constitución también es muy generosa con los extranjeros residentes en el país. Otros aspectos positivos se refieren a avances en materia judicial y en los mecanismos de control político. El protagonismo del "pueblo" a través de incorporación de la democracia directa adquirió una relevancia central dado que la constitución se presentó como parte de un proyecto más amplio de democracia participativa.

Entre los aspectos más criticados, se puede señalar la institucionalización de una nueva relación entre los militares y los civiles que implicó, entre otras cuestiones, un debilitamiento de la subordinación de los militares a la sociedad civil, la delegación de los ascensos militares a la propia fuerza (con excepción de los grados mayores en la que interviene el presidente). Se sustituyó el sistema de negociaciones entre los partidos representados en la Comisión de Defensa del Senado, las Fuerzas Armadas y el ejecutivo, por otro en el cual sólo el presidente tiene la potestad y responsabilidad de ascender a los oficiales (Álvarez, 2003). Otros capítulos cuestionados fueron la prohibición del financiamiento público para los partidos políticos, tal como señalan Lander y López Maya:

> Si los partidos, para su funcionamiento, dependen exclusivamente de los recursos que por esfuerzo propio pueden captar, existen dos peligros inocultables. La igualdad de oportunidades en la competencia política queda debilitada al restringirse el Estado en su papel regulador. El segundo peligro es que con esta disposición puede estarse propiciando mecanismos ilegales de financiamiento (2000: 19).

Estos autores también señalan como aspecto objetable la ampliación del período presidencial, aumentándolo de cinco a seis años y permitiendo la reelección inmediata para un segundo término, lo cual sin duda debilita la alternancia democrática y fortalece las posibilidades del personalismo autoritario.[21] En cuanto a los otros poderes del Estado, el poder legislativo pasó a ser unicameral, ejercido por la Asamblea Nacional, y se instituyeron dos poderes más: el Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral y Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia). En definitiva, la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa admite una lectura ambigua, pues si bien por un lado se aprueban conjuntamente con la ampliación de otros derechos (como los humanos) y los de llamada "tercera generación", simultáneamente se amplían las potestades del presidente en detrimento del poder legislativo. La experiencia reciente en materia de referendos y elecciones confirmará esta ambigüedad del proceso político dirigido por Chávez. Los mecanismos de democracia directa propuestos por Chávez se inscriben en una lógica que, si bien promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el poder ejecutivo. Desde los Círculos Bolivarianos (fundados en 1999 como organizaciones creadas para la divulgación de las ideas bolivarianas); el "parlamentarismo de calle" (consultas populares sobre propuestas legislativas); los "comités de tierras urbanas"

19 Entre los diversos análisis de la reforma constitucional venezolana cabe mencionar el de Lander y López Maya (2000), Maingón, Pérez Baralt y Sonntag (2001), Álvarez (2003), Brewer-Carías (2005) y Norden (2003).

20 La mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen por primera vez en la década del noventa los derechos de los pueblos indígenas. En América del Sur, Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Chile (1993), Ecuador (1993 y 1998), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Venezuela (1999).

21 La Constitución ha sido objeto de otras críticas que no se señalan en este capítulo, pero que pueden leerse en las referencias antes citadas.

(instancias de participación social en el proceso de regulación de la tierra); los "comités de agua" (grupos de vecinos que tienen como objetivo generar alternativas de mejora del servicio de agua potable y saneamiento); hasta los consejos comunales aprobados en el 2006, que pretenden encauzar el accionar colectivo de los ciudadanos. Estos mecanismos, al igual que la consulta popular, el referendo y la iniciativa legislativa (y también las cooperadoras de trabajo, la cogestión y las Misiones) buscan, según el propio Chávez, empoderar a la ciudadanía y darle protagonismo, es decir procuran profundizar la "democracia participativa".[22] Sin embargo estas instancias, controladas por el poder ejecutivo, son en muchos casos redes que reproducen viejas prácticas clientelares y de corrupción, e instrumentos de reclutamiento de activistas políticos para la causa chavista. En el caso venezolano, las consultas populares promovieron una relación directa de los ciudadanos con el gobierno, reforzando su poder, a costa del debilitamiento de otros mecanismos de representación como los partidos políticos y las organizaciones sociales autónomas.[23]

El 15 de agosto de 2007, Chávez presentó una nueva propuesta de reforma, que modificaba 33 de los 350 artículos de la Constitución aprobada en 1999. El 2 de noviembre la Asamblea Nacional aprobó la propuesta del ejecutivo y agregó otras, lo que en conjunto llevó a proponer la modificación de 69 artículos constitucionales. La propuesta incluía: la elección indefinida del presidente y la extensión del mandato de seis a siete años, la creación de nuevos tipos de propiedad para ser administradas por cooperativas y comunidades, la conversión de las Fuerzas Armadas en Milicias Bolivarianas, la universalización del seguro

22 "La promoción del nuevo modelo de Estado, de justicia y equidad, a través de la construcción de una democracia activa, donde la participación ciudadana juega un papel primordial en las nuevas relaciones de poder. En este sentido, se requiere seguir profundizando las reformas relativas al parlamentarismo de calle y los consejos comunales" (Exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007, República Bolivariana de Venezuela, disponible en: http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/exposicion.pdf.)

23 Entre 1999 y 2007, hubo cinco consultas populares; dos fueron "obligatorias" pues se trató de reformas constitucionales que debían ser ratificadas o rechazadas por los ciudadanos (1999 y 2007), dos fueron convocadas por el Presidente Hugo Chávez (1999 y 2000) y una por la ciudadanía (2004). En todas las convocatorias estuvieron presentes tanto el autoritarismo de Chávez, como la intolerancia de la oposición. Un análisis de estas experiencias puede leerse en Lissidini (2008)."Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?".

social, el derecho al voto desde los 16 años, la reducción de la jornada laboral de ocho a seis horas, la modificación de la división territorial, la eliminación de los derechos a la información y debido proceso durante los estados de excepción. Además, la reforma prohibía los monopolios y los latifundios. Por último, dejaba la política monetaria bajo el control del ejecutivo, lo que representaba en los hechos la pérdida de autonomía del Banco Central. El 2 de diciembre de 2007, por primera vez desde que asumió el gobierno, Chávez recibió el rechazo ciudadano al no aprobarse la reforma constitucional que había propuesto. La reforma se dividía en dos bloques. El bloque A conformado por los artículos que correspondían a la reforma propuesta por Chávez, obtuvo 49.36 por ciento de votos favorables (frente al 50.7 por ciento), y el bloque B, compuesto por las modificaciones de la Asamblea Nacional, obtuvo el 48.94 por ciento frente al 51.05 por ciento. Cabe anotar que en las dos consultas constitucionales la abstención electoral fue alta: en 1999 del 54.7 por ciento, y en el 2007 del 44.11 por ciento.[24] Si bien esta derrota no ha tenido en lo inmediato consecuencias positivas que contribuyan a desbloquear la falta de diálogo entre gobierno y oposición y a disminuir la incertidumbre política, constituye al menos "una grieta en la pared" que podría obligar a Chávez a rever sus ambiciones políticas de aumento ilimitado de poder.

En el caso de Ecuador, el presidente puede promover una consulta cuando a su juicio se trate de cuestiones de "trascendental importancia para el país". Además, es el único poder que puede convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales (aunque previamente el Congreso debe calificar la reforma como urgente). La Constitución ecuatoriana de 1998 establece, por otra parte, que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente. Ya la Constitución de 1967 se establecía que el presidente debía promover una consulta popular en ciertos

24 Según datos del CNE. En los otros referendos, la abstención fue: en abril de 1999 (convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente), 62.1 por ciento; en diciembre de 2000 (renovación de la dirigencia sindical), 75.5 por ciento; y en el referendo sobre la revocatoria del mandato de Chávez, 30.1 por ciento.

casos,[25] y la Constitución de 1978 amplió esta posibilidad. Ade-más, la última reforma constitucional ecuatoriana incluyó la figura de la revocatoria de mandato, así como el Defensor del Pueblo y la acción de amparo. Esta reforma estuvo precedida por una profunda crisis política, que de todos modos no ha sido la única en un país cuya característica fundamental es la inestabilidad.

Otra constante en el país es justamente la reforma política permanente que busca, entre otros objetivos, superar los enfrentamientos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (Pachano, 2004). Desde 1983 se han realizado reformas en los mecanismos de las leyes que rigen las elecciones y los partidos políticos, así como las leyes que determinan la estructura y funcionamiento del Congreso. Finalmente, en 1997 se conformó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. La Constitución de 1998 eliminó los diputados nacionales (pasaron a ser todos de carácter provincial) y comenzaron a elegirse de manera proporcional mixta, personalizada en listas abiertas (Pachano, 2004).

Además de estos cambios, como respuesta a las demandas sociales y en particular a las formuladas por el Movimiento Pachakutik, la Constitución reconoció el carácter multicultural de Ecuador; se incluyeron explícitamente los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos y se incorporaron derechos sociales y reivindicaciones de género (entre otros aspectos se fijó un cuota femenina en la lista de los candidatos).[26]

25 Concretamente, la Constitución de 1967 establecía el plebiscito en los casos de: (a) Reformas a la Constitución, propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el legislativo; (b) Reformas a la Constitución en el caso señalado por el inciso 3 del artículo 258: "cuando la unión del Presidente de la República fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma, someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales estuviere en desacuerdo"; (c) Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados en lo fundamental por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente; (d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la nación.

26 Cabe anotar que, si bien la CONAIE reconoce a la Asamblea Constituyente de 1998 como un momento político clave, entiende que el sistema político redujo todo el alcance del proyecto político indígena a la aprobación de los *"derechos colectivos"*: "Las paradojas del poder: la aprobación de los derechos colectivos que en otras circunstancias habrían constituido uno de los triunfos políticos más importantes del movimiento indígena, en la coyuntura de 1998 en realidad expresan el inicio de una derrota política al proyecto histórico del movimiento indígena" (2005).

El sistema de partidos ecuatoriano se caracteriza por su alta volatilidad –visible no sólo en la ausencia de regularidad en el apoyo a los partidos, sino más genéricamente en sus rasgos ideológicos ambiguos– y su fragmentación –cuyo indicador más claro es el alto número de partidos que participan en cada elección y que obtienen escaños legislativos–, débil institucionalización, dispersión y poca capacidad de representación. Ningún partido logra alcanzar por sí solo la mayoría, ya sea de gobierno o de oposición, ni en el Congreso ni en la primera vuelta presidencial. Otro elemento que define a Ecuador es la constante modificación o intento de reforma de las reglas constitucionales y electorales, lo que incrementa la inestabilidad del sistema.[27] Las últimas reformas apuntaron, con poco éxito, a reducir el multipartidismo y a frenar el personalismo y el caudillismo en la política ecuatoriana y, al mismo tiempo, a tratar de quitar a los partidos el monopolio de la representación. Sin embargo, vale recordar que, a diferencia de Perú y Venezuela donde hubo un colapso del sistema de partidos, en Ecuador todavía subsisten los partidos políticos.

A partir de 1996 se produce, además, el ingreso al escenario electoral y político de las organizaciones indígenas de origen quichua[28] y el auge de los partidos regionales o provinciales.[29] Las movilizaciones sociales fueron decisivas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En todos los casos, los presidentes habían intentando imponer reformas y ajustes económicos. El ciclo de 'mayor' inestabilidad se reinició en 1997: en cuatro años, de enero de 1996 a enero del 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán

27 Simón Pachano (2004) habla de una "institucionalidad incoherente" para referirse a los procesos de cambio de las reglas, muchas veces sin objetivos claros. El resultado final es una falta de cohesión interna que termina afectando negativamente la consolidación democrática y la gobernabilidad.

28 No existen cifras oficiales, ni consenso sobre los criterios para censar a la población indígena (Sánchez, 1996). La CONAIE (Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador), surgió en 1986 y fue adquiriendo creciente protagonismo político hasta constituirse en un actor político central en Ecuador. Por su parte, el partido Pachakutik surgió en 1995, cuando aparecieron diferencias regionales y personales en la definición de liderazgos entre las organizaciones indígenas.

29 De acuerdo con Flavia Freidenberg (2000) el conflicto regional se ha profundizado en la vida política ecuatoriana de los últimos veinte años, a tal punto que ya no es posible hablar de partidos políticos nacionales. Hay partidos que tienen sólo presencia regional y aquellos que tienen votación en todo el territorio son demasiado débiles.

Ballén, que terminó su período presidencial en agosto de 1996, luego un gobierno de 180 días con Bucaram, que fue sucedido por otro interino, con Alarcón, que duró 544 y fue reemplazado por un tercero, con Mahuad, que sólo llegó a 529. En promedio, estos cuatro gobiernos no duraron más de 313 días. En enero de 2000 una revuelta indígena terminó con el gobierno de Mahuad, y luego de la instalación de un triunvirato se restauró en el poder del vicepresidente, Gustavo Noboa.[30] En el marco de agudas crisis económicas, las protestas se intensificaron y adquirieron un creciente tono político, caracterizadas por orientaciones políticas ambiguas en relación a la democracia, rechazo o distancia de su ejercicio, y de defensa cuando se encuentra amenazada. El ciclo de inestabilidad política continuó, pues en abril del 2005 el Presidente Lucio Gutiérrez fue destituido ilegalmente por el Congreso, en el marco de intensas movilizaciones en su contra. En el 2006 ganó las elecciones Rafael Correa, un *outsider* que se presentó por Alianza PAIS, y cuyo discurso giró en torno a la patria, en contra de las políticas neoliberales y la corrupción.[31] En estas elecciones, las organizaciones partidarias que ocuparon los primeros lugares fueron en la votación para presidente fueron: el PRIAN (Partido Revolucionario Institucional de Acción Nacional) dirigido por Álvaro Noboa, que obtuvo 26.83 por ciento de los votos en la primera vuelta y 43.33 en la segunda; Movimiento Alianza PAIS/PS-FA liderado por Rafael Correa, que recibió 22.84 por ciento de votos en la primera y 56.67 en la segunda, con lo cual alcanzó la presidencia; y el PSP (Partido Sociedad Patriótica) al cual pertenece el ex presidente Lucio Gutiérrez, y cuyo hermano como candidato presidencial tuvo el 17.42 por ciento de los votos en la primera vuelta.

Por otra parte, los ecuatorianos han sido convocados en varias oportunidades por el presidente en funciones. Sixto Durán promovió dos consultas populares no vinculantes (en 1994 y en 1995). En la primera planteó 7 preguntas, de las cuales fueron aprobadas 6; y en la segunda, 11 preguntas, todas rechazadas. Si en la primera logró legitimación, en parte porque captó el descontento ciudadano con los partidos políticos a través del apoyo a las candidaturas independientes, la segunda, promovida en un contexto de crisis económica y política, no concitó apoyo. En la primera consulta, la única pregunta rechazada fue la que daba más poder a los legisladores, al permitirles manejar los fondos del presupuesto del Estado; por el contrario la que habilitaba la reelección presidencial fue aprobada. En la segunda consulta hubo un rechazo explícito a las medidas que incluían la privatización parcial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el aumento de potestades del poder ejecutivo.

En 1997 fue el turno del presidente interino Fabián Alarcón quien buscó, a través de un plebiscito de 14 preguntas, legitimar la salida del Abdalá Bucaram de la presidencia y llamar a una constituyente que redactara una nueva Constitución. Alfredo Palacios, en 2006, promovió una consulta popular no vinculante respecto a tres temas: salud, educación y asignación de recursos a políticas sociales. Por amplio margen, las tres preguntas fueron aceptadas por la ciudadanía, aunque los efectos concretos de esta aprobación están lejos de ser evidentes. Asimismo, como fue realizada conjuntamente con la elección del nuevo presidente, no puede interpretarse como un plebiscito que legitime al gobierno saliente. En definitiva, en el caso ecuatoriano los mecanismos de democracia directa fueron herramientas políticas utilizadas por los presidentes de turno, quienes consultaron a la población sobre múltiples temas (en una misma instancia electoral), con fines claramente plebiscitarios. En todas las ocasiones señaladas se fundamentó la convocatoria en el artículo constitucional que habilita al poder ejecutivo a realizarla: “Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país” (art. 79, inciso o, en la Constitución de 1993; art. 58, inciso b, de la reforma de 1997; y art. 102, inciso 2 en la Constitución de 1998). Si bien las consultas tenían carácter vinculante, como señala Juan Pablo Morales, “más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos” (comunicación personal, 2007).

30 Sobre la caída de Mahuad ver Asensio (2002) y Fontaine (2002).

31 En el discurso de asunción de la presidencia (16 de enero de 2007), Rafael Correa criticó la Constitución: “La institucionalidad política del Ecuador ha colapsado, algunas veces por su diseño anacrónico y caduco, otras por las garras de la corrupción y las voracidades políticas. El reparto que refleja la Constitución vigente, a través de la politización de autoridades de control, tribunales, etc., ha desestabilizado e inmovilizado al país”, y promovió la conformación de una Asamblea Constituyente para reformarla.

La última ocasión fue promovida por el presidente Rafael Correa, quien convocó a una consulta sobre la conformación de una constituyente para redactar una nueva carta magna; la pregunta planteada fue: "¿Aprueba usted que se convoque una Asamblea Constituyente con plenos poderes, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?". La iniciativa presidencial se enmarcaba en un discurso contrario a los partidos políticos y a los representantes en el Congreso, la "partidocracia". La propuesta de Correa fue respaldada por un amplio margen (78 por ciento) y abrió el camino para la conformación de una Asamblea Constituyente que deberá funcionar en el 2008 y aprobar una nueva Constitución.[32] La consulta popular funcionó como plebiscito sobre la figura presidencial y como voto de castigo para la "clase política" ecuatoriana.[33]

Una situación distinta al caso de Chile, donde el presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito sólo cuando existe desacuerdo con el Congreso en relación a un proyecto de reforma constitucional.[34] El plebiscito se incorporó a la Constitución chilena en 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales: el regreso a un sistema presidencialista –la historiografía chilena le asigna el rótulo de "República Parlamentaria" al

32 Una de las intenciones del Presidente Rafael Correa es incluir la revocatoria de mandato para el presidente y el vicepresidente y cambiar el sistema de representación en el Congreso en la nueva Constitución (entrevista a Rafael Correa, Diario *Clarín*, 21 de septiembre de 2007).

33 Recientemente (28 de septiembre de 2008), los ecuatorianos fueron consultados respecto a la nueva Constitución y como resultado fue aprobado el proyecto promovido por el Presidente Rafael Correa (por alrededor de un 65 por ciento de los votos). Esta reforma aumentó las potestades del poder ejecutivo (puede reelegirse, aunque no de manera indefinida como el proyecto promovido por Chávez, y tiene más atribuciones en materia cambiaria, monetaria y financiera), al tiempo que prohibió las privatizaciones, la congelación de los depósitos bancarios, abrió la posibilidad de impugnar las deudas consideradas ilegítimas y "democratizó" el crédito.

34 Concretamente, la Constitución establece que "si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito"; o "en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo".

período que va de 1891 a 1925–, y la separación entre la Iglesia y el Estado. A partir de las elecciones de 1932 y hasta 1973, Chile eligió regularmente a los presidentes constitucionales. En las sucesivas reformas constitucionales no se registran modificaciones sustantivas en materia de democracia directa, siendo entonces la constitución chilena una de las cartas magnas más restrictivas en este tema en el contexto latinoamericano. El último plebiscito en Chile fue convocado en 1989, durante dictadura militar y en pleno proceso de acuerdo sobre la transición a la democracia. La mayoría de los ciudadanos (85.7 por ciento) aprobó el acuerdo alcanzado entre el gobierno, la Concertación, RN y la UDI. Pero no apoyaron la reforma el PC y el MIR, junto con pequeñas agrupaciones de la extrema derecha, que llamaron a anular el voto (los votos nulos y blancos representaron un 6.1 por ciento).

Las iniciativas ciudadanas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

En 1996 Argentina reglamentó la "iniciativa ciudadana", incluida por primera vez en la constitución de 1994. La ley 24.747 fijó entonces un mínimo de 1.5 por ciento del padrón electoral, que deberá representar por lo menos a seis distritos electorales, para presentar proyectos de ley ante el Congreso. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región. Los ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley ante la Presidencia de la Cámara de Diputados, que deberá remitirla a la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el plazo de 20 días hábiles tiene que pronunciarse respecto a las cuestiones formales; en caso de aceptar, la Cámara deberá tratar el tema dentro de los 12 meses. No pueden ser objeto de iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. La propuesta debe estar redactada en términos claros, con su correspondiente exposición de motivos y descripción de los gastos y origen de los recursos previstos, acompañada por las firmas y datos de los promotores y acompañantes de la iniciativa.

Respecto a esta ley, las críticas se han centrado en la dificultad para obtener las firmas requeridas (tanto por el número y la cantidad de distritos), como por el procedimiento en sí mismo (no hay posibilidad de adherirse vía *internet*), las restricciones en materia presupuestaria, y en la ausencia de sanciones en caso que la Cámara de Diputados no se expida en el tiempo previsto (es decir, 12 meses). Por otra parte, la Constitución no contempla la iniciativa popular ni el veto popular; es decir, los ciudadanos no pueden convocar a un referendo o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley. Tampoco se contempla la revocatoria de mandato a nivel nacional. Muchas provincias argentinas han incorporado el derecho de iniciativa legislativa, aunque en general se excluye explícitamente la propuesta de reforma o enmienda Constitucional (Buenos Aires, Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santiago del Estero; tan sólo en La Rioja y Tierra del Fuego los ciudadanos pueden promover una reforma o enmienda a la Constitución. En Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán las constituciones no contemplan la iniciativa legislativa). En cuanto al derecho de revocatoria, está contemplado en Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tierra del Fuego (en esta última, el pedido de revocatoria debe ser aprobado por la legislatura). El derecho de iniciativa popular sólo es reconocido en la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja, y sólo en el caso en que la legislatura no tratase una iniciativa legislativa en los plazos establecidos. Tampoco es frecuente el derecho de veto, contemplándose sólo en Córdoba, La Rioja y Río Negro. Sin embargo, varias de las provincias que no lo prevén a nivel provincial, sí lo hacen a nivel municipal. Tal es el caso de la iniciativa legislativa y la revocatoria en Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan. En Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo es obligatoria la inclusión del derecho de iniciativa. Las constituciones provinciales incorporan los mecanismos de democracia en diferentes momentos: algunas lo hacen muy tempranamente (Mendoza en 1934 y Santa Fe en 1921), otras en los años cincuenta, y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos (1993).

La iniciativa legislativa viene siendo utilizada por los argentinos desde el 2001: una ley fue aprobada ("contra el hambre más urgente") y otra

recibió de hecho media sanción (la ley contra las jubilaciones "de privilegio"). Otras propuestas fueron presentadas, y están esperando su consideración por parte del legislativo. En principio, es en la ciudad de Buenos Aires donde la mayoría de este tipo de iniciativas se promueven.[35] Sin embargo, a las dificultades formales que implica la presentación de una ley, se suma la escasa confianza en las instituciones y en las posibilidades legales de impulsar reformas por esta vía. En ocasiones, las organizaciones sociales impulsan la recolección de firmas para mediatizar el reclamo y lograr que el tema sea tratado en el Parlamento.

En Bolivia, a diferencia de la Argentina, los ciudadanos tienen derecho a convocar a un referendo de carácter nacional y vinculante desde el 2004. Para ello se requiere el apoyo de por lo menos el 6 por ciento de las firmas del padrón nacional electoral. Para temas que se refieren exclusivamente al ámbito y competencias de un determinado departamento o de una determinada sección municipal, se adopta el referendo por iniciativa popular, apoyada por el 8 por ciento de inscritos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental, y el 10 por ciento de inscritos del padrón electoral de la sección municipal; requisitos que serán verificados por la corte departamental electoral correspondiente. En cuanto a los temas, se excluyen los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república. Por otra parte, no pueden realizarse referendos durante los 120 días anteriores y posteriores a las elecciones nacionales o municipales, respectivamente. La resolución del referendo se adopta por mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción, y tendrá validez si participa al menos el 50 por ciento del electorado.

Los antecedentes jurídicos de la inclusión de la iniciativa popular en Bolivia pueden rastrearse en varias leyes que habilitan la consulta, la participación y el control de la sociedad civil en el ámbito local (promoviendo la municipalización del país): la ley de Participación Popular (1994), la ley de Descentralización Administrativa (1995) y la ley del Diálogo Nacional (2000). Estos ordenamientos jurídicos fueron aprobados en un contexto donde la modernización del Estado y la descentralización apare-

35 Al respecto ver: www.iniciativapopular.org. Por su parte, la Fundación Blumberg presentó al legislativo varios petitorios, acompañados por cientos de firmas; algunos se transformaron en ley ("Juntar firmas, el método para ser oído", Diario *La Nación*, 4 de marzo de 2007).

cieron asociadas, junto con la aplicación de políticas neoliberales. Las funciones que otrora cumplía el Estado nacional fueron reducidas y reordenadas territorialmente, promoviendo la eficacia y la eficiencia de los servicios estatales. Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa crearon las condiciones para el fortalecimiento municipal y para responder a las demandas, incluyendo nuevos actores y nuevas relaciones entre sociedad y Estado (Blanes, 1999). En particular, la Ley de Participación Popular impulsó: (a) La ampliación de la base territorial del municipio; (b) El reconocimiento jurídico formal por parte del Estado de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo a "usos y costumbres"; (c) La distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según su número de habitantes; (d) El otorgamiento a las organizaciones territoriales de base (OTB) el derecho de participar en la gestión local; (e) La creación del Comité de Vigilancia como organización formada con los representantes de las OTB para controlar y acompañar al gobierno municipal; y (f) La transferencia a los gobiernos municipales de la infraestructura de salud, educación, micro-riego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios (Moreno Morales, 1999). Por su parte, la Ley de Diálogo Nacional establece un mecanismo permanente por el cual el gobierno consulta a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales respecto de cómo invertir los fondos que surgen de la condonación de la deuda bilateral y multilateral del país.[36]

Pero más allá de las intenciones políticas de quienes promovieron la aprobación de estas leyes y de las limitaciones financieras y técnicas que restringen su aplicación, estas reformas tienen un carácter democratizador, fomentan la participación ciudadana y fortalecen a los municipios. El contexto de inclusión de estas leyes, en particular a partir del 2000, estuvo marcado por la presencia de protestas sociales con la masiva participación de ciudadanos que lograron en varias oportunidades sus objetivos, obligando al gobierno a dar marcha atrás por ejemplo con la privatización del agua en el 2003.[37] El 2 de julio de 2006 se realizó la primera consulta popular, con carácter vinculante, promovida por la ciudadanía: el "referendo autonómico". Fue el Comité Cívico de Santa Cruz, entidad que agrupa a sindicatos, empresarios y otras organizaciones civiles de la región, quien propuso su realización. Con una alta participación electoral (80 por ciento), la consulta sobre las autonomías departamentales recibió el voto en contra del 56 por ciento (mientras que el sí reunió el 42.4 por ciento) y confirmó la división entre el occidente y el oriente –pues en Santa Cruz, Arija, Beni y Pando ganó el *sí*–. El partido en el gobierno (MAS) y en general las organizaciones indígenas promovieron el voto en contra de las autonomías, mientras que la agrupación ciudadana PODEMOS y otras organizaciones conformadas por empresarios se manifestaron a favor de las autonomías en cuatro departamentos. Aunque no fue un plebiscito sobre el gobierno de Evo Morales, este resultado electoral, y la convocatoria a la Asamblea Constituyente que le siguió, confirmaron que el MAS es la principal fuerza política en el país y el único partido con presencia nacional (Mayorga, 2007).

En otra situación se encuentra Brasil, donde se establece, en la Constitución de 1988 y en la ley que la reglamenta (1998), que la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley, suscrito por un mínimo de uno por ciento de le electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos del tres por ciento en cada uno. Le compete a la Cámara de Diputados aceptarlo y la ley debe versar sobre un solo asunto.[38] Al igual que en Argentina, la iniciativa es legislativa; es decir se trata de un proceso para promover la aprobación de una ley. Como en aquel país, esta norma es cuestionada en Brasil por la cantidad de firmas requeridas, y también se han presentado propuestas de ley alternativas. El uno por ciento a nivel nacional significan unos

36 El llamado "Diálogo Nacional", inaugurado con el gobierno de Bánzer (1997), fue el primer proceso consultivo que buscó sentar las bases del modelo de crecimiento boliviano, con la participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. En el 2001 se institucionaliza mediante una ley cuyos pilares son: aumentar las oportunidades de empleo y renta, desarrollar capacidades, aumentar las redes sociales de protección, promover la integración social) y varios temas transversales (igualdad de género, protección del medio ambiente, apoyo a las comunidades indígenas).

37 Sobre la llamada "guerra del agua" en la que los campesinos se opusieron a la ley que promovía la privatización del uso del agua, ver Peredo, Crespo y Fernández (2003).

38 Sobre la interpretación de la ley que reglamenta la iniciativa (ley 97.709/98) existen controversias; ver Benaventes (1991) y Lesqueves Galante (2004).

1.151.841 electores y además, existen lagunas en relación a la obligatoriedad y el plazo del Congreso Nacional para votar la iniciativa popular (Auad, 2005). La legislación no es clara en relación a si los ciudadanos pueden utilizar la iniciativa popular para proponer una reforma constitucional, aunque en principio parecería que esta opción no está prevista.[39] Como en otros países federales, varios estados del Brasil contemplan diversos mecanismos de democracia directa, la mayoría de los cuales fueron aprobados entre 1989 y 1990 (Lissidini, 2007). La constitución brasileña también otorga a los ciudadanos la facultad de fiscalización, pero esta facultad se encuentra limitada a la denuncia de las irregularidades detectadas ante el Tribunal de Cuentas de la Unión: "Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el TCU". En Brasil, la sociedad civil (liderada por la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, la Ordem dos Advogados do Brasil y la Associação Juízes para a Democracia) promovió con éxito la aprobación del primer proyecto de ley promovido por iniciativa popular (a través de la recolección de firmas). La ley 9.840 fue aprobada en el parlamento y establece castigos para "el candidato que dé, ofrezca, prometa o entregue al elector, con el objetivo de obtener su voto, bienes o ventajas personales de cualquier naturaleza, incluyendo un trabajo o posición pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección". Se promovieron otras consultas pero de carácter informal, como en el 2000, cuando se preguntó a los brasileños acerca del acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional.

En cambio, Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana a nivel nacional, aunque existen varias organizaciones y actores políticos que promueven la incorporación de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, y se han presentado varias propuestas de ley que habilitaría la iniciativa popular legislativa.[40] Una de las conclusiones del informe *Más Democracia* es que sería necesario "establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo" (FLACSO, 2005: 99). A nivel local, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2002) incluyó la consulta popular ("plebiscito") tanto por iniciativa del alcalde (con acuerdo del consejo), del mismo consejo (por dos tercios) y de los ciudadanos (por firma de al menos el 10 por ciento de los ciudadanos).[41]

Por el contrario, Colombia tiene una de las constituciones más inclusivas en materia de mecanismos de democracia directa, aunque con una utilización muy limitada de sus instrumentos. A través de la Constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que, entre otros aspectos, impulsó el proceso de descentralización (que se había iniciado en la década del ochenta) a partir de la ampliación de las autonomías regionales, así como el aumento de la participación ciudadana con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito y el cabildo abierto.[42] La inclusión de los mecanismos de democracia directa y en particular la ley que la reglamenta (ley 134, aprobada en 1994) fueron producto de la participación en una mesa de diálogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de la sociedad civil, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión. Los colombianos pueden tanto proponer la aprobación como la derogación de una ley. Para que la iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deben apoyarla el 5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Para promover el veto popular, se requiere la firma de un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral –la ley se deroga si así lo deter-

39 Este tema también fue eje de debate entre juristas y políticos (Lesqueves Galante, 2004).

40 Una de aquellas organizaciones es el Movimiento por la Consulta y Derechos Ciudadanos. En cuanto a las propuestas que se presentaron, ver Ramírez Arrayás (2007).

41 Sobre las distintas propuestas para ampliar los mecanismos de democracia directa que se están discutiendo en Chile, ver Ramírez Arrayás (2007).

42 Sobre el proceso de descentralización, ver Moncayo Jiménez (2002). En cuanto a las modificaciones a la Constitución colombiana en materia de participación ciudadana, son –según Carlo Lleras de la Fuente– la base fundamental de la reforma constitucional de 1991; una medida para aumentar el poder de los ciudadanos en contra de los viejos caciques políticos y una forma de control de la corrupción: "[...] de ella depende el cambio de la sociedad y de este régimen político que lleva a la corrupción de país, y seguirá llevándolo, si no tenemos un mecanismo de control de los propios ciudadanos sobre las actividades de la administración y del manejo del Estado" (1994: 155).

mina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en la consulta una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral–. No pueden ser derogadas las leyes que se refieran a tratados internacionales o al presupuesto; tampoco las referentes a materias fiscales o tributarias. Pero los ciudadanos pueden, también, promover la reforma de la Constitución mediante referendo. La ley contempla además la revocatoria de mandato: un número de ciudadanos no inferior el 40 por ciento del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario podrá solicitar la convocatoria a votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde; pero sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente –la revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario–.

Sin embargo, a pesar de la amplitud legal, los colombianos sólo han utilizado las consultas populares "informales": el 26 de octubre de 1997, la REDEPAZ (Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas contra la Guerra y por la Paz), UNICEF y País Libre, promovieron una consulta que, si bien fue aprobada (habría obtenido unos 10 millones de votos), no tuvo resultados concretos –más allá de la exclusión del servicio militar a los menores de 18 años, una de los puntos solicitados–, aunque fortaleció la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (convocada por la Comisión de Conciliación Nacional y el Episcopado colombiano). Desde mayo de 2007 el Comité Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDV), promueve un referendo para: consagrar en la Constitución el acceso al agua potable como un derecho fundamental, con un mínimo vital gratuito; la prestación del servicio en forma exclusiva e indelegable por parte del Estado y acueductos comunitarios, sin ánimo de lucro, incorporando en ambos casos la participación ciudadana, el control social y la transparencia; y finalmente, la especial y efectiva protección de los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico. La iniciativa logró cumplir el primer paso (recolección del 0.5 por ciento de firmas del total de inscritos en el padrón electoral); una vez que la Registraduría Nacional del Estado Civil certifique la validez de las firmas, las entidades no gubernamentales deberán obtener el respaldo del 5 por ciento de los ciudadanos (alrededor de

1.500.000 personas) en un plazo de 6 meses. En caso de cumplir con este requisito, el Congreso convocará a un referendo nacional para que el electorado adopte o rechace la propuesta (de acuerdo con lo señalado en la ley 134).

En el caso de Ecuador, desde la Constitución de 1979 se prevé que los ciudadanos (8 por ciento del padrón) puedan solicitar que se convoque a una consulta popular sobre temas de "trascendental importancia para el país". Asimismo, el 20 por ciento de los electores puede realizar la misma petición en su respectiva circunscripción. Pero no pueden ser objeto de consulta las materias relacionadas con el sistema tributario. Los ecuatorianos también tienen la potestad de presentar proyectos de ley (con la cuarta parte del uno por ciento de los inscritos en el padrón), sobre cualquier tema que no se refiera a cuestiones penales, ni cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente. La revocatoria de mandato también está prevista en la Constitución de Ecuador, y es aplicable a los alcaldes, prefectos y diputados; la iniciativa la puede ejercer un número de ciudadanos que represente al menos el 30 por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. No obstante, ninguno de estos mecanismos ha sido utilizado por la ciudadanía a nivel nacional a pesar del muy alto nivel de movilización popular en Ecuador.[43] Quizás la escasa institucionalización de la política ecuatoriana constituya una de las razones de ello sumado a la alta fragmentación que en muchos casos combina explosión social y anomia.

En el caso de Paraguay, desde 1992 los electores tienen el derecho a proponer al Congreso proyectos de ley. Para ello deben presentar un texto articulado, con su correspondiente exposición de motivos, y firmado por lo menos por el dos por ciento de los electores inscritos en el Registro Cívico. No pueden ser objeto de iniciativa, las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, cuestiones relativas a la propiedad, la defensa nacio-

43 Durante el gobierno de Gustavo Noboa se realizaron cinco consultas no vinculantes de carácter regional; en todas, la decisión de autonomía y administración de recursos propios fue aprobada de manera abrumadora por los ciudadanos respectivos, pero el Congreso no las transformó en ley. En el año 2000, se planteó en Manabí una consulta (gobierno de Mahuad) con idéntico resultado ("Congreso Nacional ha ignorado mandatos de consultas populares", *El Diario*, 22 de abril de 2007).

nal, el sistema bancario y monetario y el presupuesto general. La Constitución prevé que treinta mil electores pueden solicitar la reforma de la carta magna; la ley no lo señala (1996). Si bien hay varias iniciativas de ley propuestas, ninguna ha sido debatida por el Congreso.

En el Perú, con la reforma de 1993 los ciudadanos tienen derecho a la iniciativa legislativa; para promover un proyecto de ley ante el Congreso, se necesita un número de ciudadanos equivalente al 0.3 por ciento de la población electoral. El Congreso debe dictaminar y votar el proyecto en un plazo de noventa días. Un proyecto de ley que es rechazado en el Congreso puede ser sometido a referendo, siempre y cuando haya contado con el apoyo de no menos de dos quintos de los votos de sus miembros. Los peruanos también pueden promover una reforma constitucional, aunque no en materias relativas a derechos humanos, asuntos tributarios y tratados internacionales. Al igual que en la iniciativa legislativa, se deben presentar firmas de al menos el 0.3 por ciento de los votantes. La ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994) consagra el derecho a la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. La consulta se lleva a cabo si el 25 por ciento de los electores respectivos presenta la solicitud. La revocación se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. Por último, la ley prevé también que los ciudadanos convoquen a una consulta popular con un 10 por ciento de firmas.

Por su parte, los peruanos han promovido en varias oportunidades la iniciativa legislativa –como resultado se aprobaron cuatro leyes y se rechazaron dos–, y también ejercieron con éxito el derecho a la revocatoria y remoción de autoridades a nivel local. Las iniciativas legislativas aprobadas fueron:

1. La ley N. 28.244 que excluyó a la empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar (y además la autorizó a negociar contratos para la exploración y explotación del recurso), iniciativa presentada en el 2001 y aprobada el 2 de junio de 2004.[44]

44 Ver http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/petroperu/PROYECTO_LEY_2879.pdf.

2. La ley N. 28.278, Ley de Radio y Televisión (23 de junio de 2004), que prohibió que la radio y la televisión sean objeto de monopolio por parte del Estado o de particulares y obligó a los titulares de servicios de radiodifusión a establecer una producción nacional mínima del 30 por ciento de su programación, entre otras cuestiones.

3. El 13 de febrero del 2002 se aprobó la ley N. 27.677, que resolvió que el uso de los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fueran utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar la construcción de viviendas de interés social.

4. Por último, la ley N. 27.396, aprobada el 14 de diciembre de 2000, evitó la privatización de los puertos y declaró la intangibilidad de la infraestructura portuaria (hasta que se aprobara una nueva ley de puertos).

Otro caso es el de Uruguay, donde desde 1967 el 25 por ciento de los inscritos habilitados para votar puede interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referendo contra las leyes. Este recurso no es aplicable en leyes que establezcan tributos, ni cuando la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo. Los uruguayos también pueden proponer una reforma constitucional (con el 10 por ciento de la firma de los ciudadanos) que deberá ser sometida a consulta popular, simultáneamente con las elecciones. En 1989, ante el primer referendo contra las leyes –utilizado como recurso para intentar infructuosamente derogar la ley que consagró la amnistía a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar–, se reglamentó su uso. La reglamentación se realizó en el contexto mismo de debate en torno al tema de la "amnistía", y por tanto su discusión estuvo teñida por dicha controversia política –aunque los efectos de esta reglamentación operaron para los recursos que se plantearon con posterioridad al referendo de 1989–.[45]

45 Uno de los autores de dicha reglamentación expresaba en la discusión parlamentaria el ambiente de ese momento: "Desde que se votó la Ley de Caducidad, se ha dado una división del país que no fue propiciada por nosotros, que tuvimos que pasar por el trago amargo de votarla. […]

Luego de esta reglamentación, la ley sufrió varias modificaciones, la última en el 2000. En esa oportunidad la ley N. 17.244 (sin perjuicio de lo establecido, es decir de la posibilidad de que el 25 por ciento de los ciudadanos interponga un recurso) dispuso que podrían promover la interposición del recurso de veto contra una ley mediante la comparecencia de un número no inferior al dos por ciento de los inscritos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley. Si votan a favor de la realización del recurso al menos el 25 por ciento de los habilitados, se convoca a una consulta popular para ratificar o derogar la ley en cuestión. En definitiva, los uruguayos pueden proponer una reforma constitucional que deberá ser puesta a consideración de la ciudadanía y promover mediante un referendo la derogación de una ley. También está contemplada la iniciativa popular ante el poder legislativo por el 25 por ciento de los habilitados para votar. Este recurso tiene las mismas limitaciones que las establecidas para la iniciativa en materia de reforma constitucional, y nunca ha sido utilizado. A nivel municipal también está previsto el referendo contra los decretos de las juntas departamentales (veto popular) y la iniciativa ante los órganos del gobierno departamental en asuntos de dicha jurisdicción. Como analizamos en otros trabajos (Lissidini, 2001 y 2007), los uruguayos vienen utilizando los mecanismos de ejercicio de la democracia directa desde 1917; sin embargo, a partir de 1989 comienza una nueva etapa caracterizada por la participación de los ciudadanos que intentan tanto derogar leyes aprobadas por el Parlamento (mediante "referendo"), como proponer reformas constitucionales (que deben ser sometidas a consulta popular, "plebiscito"). La última experiencia fue promovida por la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, que logró que se declarara el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y que se prohibiera la privatización de dichos servicios. La iniciativa de reforma constitucional fue respaldada por el 65 por ciento de los votantes en octubre de 2004 (ver Cuadro 4).

Parecería que desde que se votó la Ley de Caducidad, el país está dividido en dos bandos: los justos, los que saben defender los valores de la justicia, que son los enemigos de la Ley de Caducidad, y los réprobos, que somos partidarios de los militares o, mejor dicho, de los excesos que estos cometieron durante la dictadura" (Cámara de Senadores, Senador Gonzalo Aguirre, discusión sobre la ley No. 16.017, 4 de enero de 1989: 58).

Como ya se mencionó, la Constitución de Venezuela (1999) incluye varios mecanismos de democracia directa. Los venezolanos pueden convocar a un referendo consultivo en materia de "especial trascendencia nacional" si así lo solicita un número no menor al 10 por ciento de los electores (a nivel nacional o local). El referendo contra leyes o decretos que dicte el presidente puede ser solicitado por el 10 por ciento de los electores. Para que sea válido el referendo abrogatorio debe participar el 40 por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las relativas a impuestos, crédito público y amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. La Constitución también habilita la revocatoria de todos cargos y magistraturas de elección popular, por un número no menor al 20 por ciento de electores inscritos en la correspondiente circunscripción. La revocación será efectiva cuando igual o mayor cantidad de ciudadanos que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria y siempre que haya concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores. Los venezolanos tienen derecho a la iniciativa legislativa y popular. El porcentaje requerido de firmas, 0.1 por ciento, es el habitual entre las constituciones que disponen de este mecanismo (aunque muchos países federales exigen además un porcentaje mínimo de firmas por estado o provincia). Hay dos diferencias notorias respecto a la mayoría de las constituciones latinoamericanas que contemplan este mecanismo: en la Constitución venezolana no se establecen limitaciones o restricciones en el uso de la iniciativa (en la mayoría de las constituciones los ciudadanos no pueden proponer leyes referidas a tributos y al presupuesto); y además, se dispone que la discusión de las propuestas presentadas por los ciudadanos deben ser iniciadas a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, pues de lo contrario el proyecto se someterá a referendo aprobatorio (es decir, no se deja librada la discusión sobre la iniciativa a la voluntad de los parlamentarios). Los venezolanos también pueden promover una reforma constitucional si así la solicita un número no menor al 15 por ciento de los electores inscritos.

La única iniciativa ciudadana que se transformó en referendo fue el intento por revocar el mandato de Chávez. Como analizamos en detalle en otro trabajo (Lissidini, 2008), luego de que se juntaran las firmas requeridas (y de un largo proceso de marchas y contramarchas que se originó en el 2002) el 15 de diciembre del 2004 se consultó a la población sobre la continuidad de Chávez como presidente. La pregunta fue: "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado me-diante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chá-vez Frías como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?". El 40.6 por ciento apoyó la destitución de Chávez frente al 59 por ciento, que se manifestó en contra. El resultado reprodujo y profundizó las diferencias que dividen a la ciudadanía en torno al presidente. A pesar de que la OEA avaló el referendo (resolución 869) y que el Centro Carter reconoció la legalidad del proceso, la oposición no aceptó la derrota. Por su parte, Chávez no hizo ningún esfuerzo por acercar posiciones.

Democracia directa: Más participación y más delegación

El análisis de las reformas constitucionales demuestra que la mayoría de constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa (con la excepción de Chile y Uruguay). Muchas de estas reformas constitucionales, tal como señala Garretón (2007), fueron una respuesta institucional al proceso de democratización propio de los países que vivieron regímenes autoritarios (como fueron las constituciones de Brasil en 1988, de Ecuador en 1978 y de Paraguay en 1992); otras buscaron conformar pactos en torno a la sucesión presidencial (como la Constitución de Argentina en 1994) o claramente aumentar el poder del ejecutivo (Perú en 1993); otras promovieron la participación y la superación de los problemas de representación, como las cartas magnas de Colombia en 1991 y Bolivia en 2004. Por su parte, la Constitución de Venezuela (1999) impulsó una "refundación" institucional, luego del colapso partidario y el ascenso de Chávez a la presidencia.

Respecto a las coyunturas sociales en donde se aprueban los mecanismos (ver Cuadro 2), hay países que se caracterizan por una extrema con-

flictividad social (Bolivia y Ecuador) y otros por una escasa movilización social (Argentina y Perú). Algunos contextos registran una alta inestabilidad institucional (Ecuador y Perú), otros una inestabilidad media (Argentina, Bolivia y Venezuela) o baja (Colombia). En todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos. Los partidos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador)

En cuanto a quienes promueven la inclusión constitucional, Bolivia es el único país en donde claramente la introducción de la democracia directa fue producto de una demanda social. En Colombia, hubo algunas peticiones al respecto, aunque en menor medida. En ambos casos las reformas pretenden, en principio, canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales. Las reformas mencionadas buscaron, en diferente grado, mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales (por ejemplo a través de la inclusión del *ombudsman* y de la *advocacy democracy*). Es decir, se pretendió rediseñar el proceso democrático y modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (tal como plantean Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

En los demás países (en particular en Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) no se hallaron indicios de demandas sociales, y cabe plantear la hipótesis de que las reformas buscan centralmente reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo, evadiendo al legislativo, y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos, a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación. La mayoría de estos países son inestables y han sido gobernados por *outsiders*. Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que toman la forma de estallidos y violencia social, que los partidos políticos no logran representar y canalizar, como es el caso de Ecuador, el peligro de un uso plebiscitario de las consultas aumenta. Lo mismo sucede en

países con poderes ejecutivos fuertes, como es el caso de Venezuela (una sociedad además muy polarizada en torno a la figura del Presidente Chávez). O en Paraguay, con una historia política atravesada por el dominio del Partido Colorado, el autoritarismo y la opresión política. En estos países el riesgo de promover democracias delegativas es muy grande.

Sin embargo, las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto a los usos y efectos de los mismos. Aún en contextos dictatoriales, como fue el de Uruguay en 1980 y Chile en 1988, los ciudadanos pudieron oponerse al proyecto propuesto por los presidentes y minar las intenciones de los gobernantes –la derrota del proyecto de Chávez para reformar la Constitución en el 2007 es un ejemplo más de ello–. Asimismo, los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (Uruguay ha tenido varias experiencias de este tipo) o tratar de revocar a las autoridades electas (como fue el caso de Chávez en Venezuela o de diversos alcaldes en Perú).

Respecto de los instrumentos que se incorporan hay una importante diversidad. Mientras que hay países que aprobaron varios mecanismos en una misma reforma, otorgándole al mismo tiempo más potestades al ejecutivo y a los ciudadanos (como son los casos de Venezuela y Colombia), otros incluyeron una normativa más restrictiva (como Argentina, Brasil y Perú; ver Cuadro 1). En Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, los presidentes pueden convocar a consultas populares con efectos vinculantes (en Argentina, la consulta no es vinculante). En Bolivia y Ecuador, los ciudadanos pueden convocar a un referendo; en Uruguay tienen la potestad de promover una reforma constitucional (que debe ser sometida a consulta popular para su ratificación o rechazo). Los ciudadanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen la posibilidad de promover una iniciativa legislativa. El referendo abrogatorio o veto popular, es un recurso de los ciudadanos que buscan derogar leyes aprobadas por el parlamento. En Colombia, Uruguay y Venezuela existe este instrumento, pero sólo Uruguay lo ha utilizado con diferentes resultados (en 1989, 1994 y 2003).

Por último, el referendo revocatorio es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por

voto popular (un instrumento similar al *impeachment*, pero ejercido por los ciudadanos). De los países que estamos presentando, Venezuela contempla la revocatoria del presidente, y de todos los cargos electos. A nivel local, está previsto en algunas provincias argentinas, en Colombia, en Ecuador,[46] Perú y Venezuela.

Respecto al ejercicio de la democracia directa a partir de la década del noventa, ya sea porque la consulta era obligatoria (para ratificar reformas constitucionales) o por voluntad de los poderes ejecutivos, lo cierto es que al menos en: Bolivia (2004 y 2008 si contamos la consulta promovida por Evo Morales), Brasil (1993 y 2005), Colombia (2003), Ecuador (1994, 1995, 1997, 2006, 2007 y 2008), Perú (1993), Uruguay (tres veces en 1994, 1996, dos veces en 1999 y en el 2004); y en Venezuela (dos veces en 1999, 2000, 2002 y 2007), los ciudadanos fueron consultados. Por su parte, la iniciativa ciudadana (popular y legislativa) estuvo presente en Argentina (2002), Brasil (1999), Bolivia (2006), Perú (2000, 2002 y 2004), Uruguay (1992 y 2003) y Venezuela (2004). (Ver Cuadro 3)

Sin embargo, las ambigüedades del ejercicio de la democracia directa en estos países son inseparables de las tensiones y problemas de la política en Latinoamérica. El análisis del caso uruguayo ilustra cómo el ejercicio de la democracia directa contribuyó a dinamizar la política y poner freno a leyes que promovían la privatización de empresas y servicios. Si bien muchas veces la confrontación llevó a la caricaturización de los oponentes y sus posturas, contribuyó al debate sobre diversos temas como el rol del Estado, los derechos humanos, la seguridad social y las empresas públicas (Lissidini, 2007). Por el contrario, en Venezuela, las consultas populares reforzaron al presidente en funciones y no resolvieron la polarización social existente, aun cuando fueron ejercidas por los ciudadanos. En este caso, si bien las consultas populares originalmente legitimaron al presidente en funciones, el referendo de 2007 puso un freno a las intenciones de Chávez de reelegirse de manera indefinida; y también alertó a otros presidentes que se proponían la reelección indefinida en sus cargos, como a Evo Morales en Bolivia y a Correa en Ecuador. Justamente en Bo-

46 En la última reforma constitucional (2008) también los ecuatorianos ampliaron el referendo revocatorio al presidente (para ello deberán solicitarlo un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral).

livia, la consulta popular promovida por Evo Morales (2008) no hizo más que confirmar el liderazgo del presidente y el poder de los gobernadores, y por tanto no resolvió la tensión política (de hecho recrudeció a los pocos días del referendo). Por su parte, Ecuador se caracterizó por un uso "plebiscitario" de las consultas, pues en la mayoría se puso en juego más la figura del presidente que las propuestas en sí mismas. Esto mismo sucedió en la consulta popular sobre la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente en el 2008 y ratificada por la ciudadanía.

En definitiva, la democracia directa puede contribuir a transformar la democracia (como proponen Dalton, Scarrow y Cain, 2003), democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana, pero también puede fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativo (en el sentido que le da O'Donnell). El análisis de los efectos del ejercicio de democracia directa debe considerar: el diseño legal de los mecanismos, las características de los actores que lo ejercen y el contexto social y político.

El aumento de la inclusión, el debate y el ejercicio de la democracia directa muestran que es probable que su uso se intensifique y se extienda en el tiempo. Tanto los presidentes como los ciudadanos seguirán aplicando los mecanismos de democracia directa con el objetivo de influir en el diseño de políticas, y en la política en general. En este sentido, también se puede prever un aumento de iniciativas ciudadanas y gubernamentales a nivel local (al igual que en los países "desarrollados"). Las últimas consultas populares (el referendo en Costa Rica a propósito del acuerdo con el Fondo Monetario, la consulta en Venezuela a propósito de la reforma constitucional, los referendos revocatorios en Bolivia y la consulta popular acerca del nueva Constitución en Ecuador), así como las diversas iniciativas populares y legislativas a nivel local (en Argentina los habitantes de Esquel continúan planteando iniciativas legislativas para evitar explotación minera a cielo abierto,[47] y lo mismo hacen los de Córdoba respecto a la administración del agua), confirman esta tendencia. Cabe esperar entonces, mayor participación ciudadana y también más delegación política.

47 Ver http://www.noalamina.org/.

Bibliografía

Abente-Brum, Diego (1999). "People power In Paraguay", en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N. 3: 93-100.

Acuña, Carlos (1995). "Algunas notas sobe los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional de la Argentina)", en Carlos Acuña, comp., *La nueva matriz política argentina.* Buenos Aires: Nueva Visión.

Altman, David (2005). "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, Vol. 12, N. 2: 203-232.

Álvarez, Ángel E. (2003). "La reforma del Estado antes y después de Chávez", en Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto.* Caracas: Nueva Sociedad.

Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñán y Mitchell A. Seligson (2004). *Élites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana.* reporte preparado para USAID-Bolivia, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.

Amorim Neto, Octavio (2003). "De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezolana á luz da experiência brasileira", en: *Opinião Pública*, Vol. 8, N. 2: 251-274.

Arce, Moisés (2006). "The Societal Consequences of Market Reform in Peru", en *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N. 1: 27-54.

Asensio, Raúl Hernández (2002). *La Retórica de la Democracia. Discursos, símbolos y apelaciones durante el golpe de Estado del 21 de enero del 2000.* Ponencia preparada para el Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, en Quito, Ecuador.

Auad, Dense (2005). "Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular", en *Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica*. Septiembre: disponible en: http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp.

Backes, Ana Luiza (2005). *Uso do referendo em diferentes países. Estudo. Cámara dos Deputados Praça 3 Poderes*. Consultoría Legislativa, Anexo III. Brasilia.

Barczak, Monica (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, Vol. XLIII, N. 3: 37-59.
Batch, María (2005). *Las iniciativas populares*. Cuaderno táctico publicado por el Proyecto para Nuevas Tácticas del Centro para Víctimas de la Tortura. 717 East River Road Minneapolis, MN 55410 USA. Ver www.cvt.org, www.newtactics.org.
Benaventes, Maria Victoria de Mesquita (1999). *A cidadania ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editorial Ática.
Blanes, José (1999). *La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales.* Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios- Parlamento Andino (Unidad para la Promoción de la Democracia). Organización de los Estados Americanos – FLACSO-Ecuador. La Paz, noviembre.
Bowler, Shaun and Todd Donovan (2000) *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy.* Michigan: The University of Michigan Press.
Brewer-Carías, Allan R. (2005). "Los retos de la reforma constitucional", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional, *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica*, Santo Domingo, 15-18 de junio.
Britos, Nora (2005). "Ciudadanía y Participación Local: Los Institutos de Democracia Semidirecta, Límites y Potencialidades para la Expresión de Demandas Sociales", en Comunidad virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucionalidad, disponible en: http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=943.
Carrera Iñigo, Nicolás y María Celia Cotarelo (2000). *La protesta social en los '90. Aproximación a una periodización.* Buenos Aires: PIMSA.
Cavarozzi, Marcelo (2001). "La agenda progresista en la Argentina y la política: solución o disolución", en: *Política y Gestión*, Vol. 2: 9-25.
Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?" en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
De la Calle, Humberto (2005). "Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia", en Kristian Simple y Daniel Zovatto, eds., *Democracia en la Región*

Andina, los telones de fondo. International IDEA, Suecia-Lima.
Del Rosario, Helia Isabel y Carlos Mascareño (2001). "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano", en *Cuadernos del CENDES*, N. 46, Año 18, segunda época, enero-abril: 21-52.
Delgado Blanco, Andy y Luis Gómez Calcaño (2001). "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", en *Cuadernos del CENDES*, N. 46, Año 18, segunda época, enero-abril: 73-100.
Díaz Polanco, Héctor (2006). "Caracoles: la autonomía regional zapatista", en *El Cotidiano*, Vol. 21, N. 137, mayo-junio: 44-51.
Ellner, Steve (2004). "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes del populismo", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 19, N. 1, enero-abril: 13-37.
FLACSO – Más voces (2005). "Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana", Santiago de Chile.
Fontaine, Guillaume (2002). "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000". Trabajo publicado en la colección *Documento del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, N. 97, Barcelona.
Freidenberg, Flavia (2000). *Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional.* Ponencia preparada para el XXII Congreso Internacional de LASA 2000, 16-18 de marzo.
Garretón, Manuel Antonio (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM ediciones, Colección Escafandra.
Gil Lavedra, Ricardo (2005). "Un vistazo a las reformas constitucionales en Latinoamérica". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica*, Santo Domingo, 15-18 de junio. Disponible en: http://islandia.law.yale.edu/sela/lavedras.pdf.
Gross, Andrea y Bruno Kaufmann (2002). *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States.* Disponible en: http://www.ir-ieurope.org/reports/countryindex.pdf.

Hagen, Michael (2002). "Review Essay. Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution?", en *Congress & The Presidency*, Vol. 29, N. 29, otoño: 217-223.
Lander, Luis E. y Margarita López Maya (2000). "Venezuela. La hegemonía amenazada", en *Nueva Sociedad*, N. 167, mayo-junio: 5-25.
Leal Buitrago, F y Andrés Dávila (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional.* Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Tercer Mundo Editores.
Lesqueves Galante, Elisa Helena (2004). "Participacao popular no processo legislativo", en *Revista da Facultadade de Direito do Campos*, Año 4, N. 4: 435-483.
Lissidini, Alicia (1998). "Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan autoritarios ni tan democráticos", en *Cuadernos del CLAEH*, N. 81-82. 2ª serie, año 23: 195 – 217.
__________ (1998b). "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay", en *Perfiles Latinoamericanos 12*, año 7, junio: 169 - 200.
__________ (1999). "Identidades y conflicto. El encanto democrático", en *Revista Tres*, N. 197, noviembre: 28-29.
__________ (2000). "A dos décadas del rechazo explícito a los militares. Plebiscito autoritario con resultados democratizadores", en *Posdata*, N 321, diciembre: 59 – 64.
__________ (2000b). "Fantasías democráticas. Entre la desilusión y el referéndum", en *Posdata* N. 317, noviembre: 36- 39.
__________ (2001). "Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)", en Susana Mallo y Miguel Serna, orgs., *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 143-163.
__________ (2003) "Uruguay, la centralidad de la política", en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos en la era neoliberal.* Rosario: Homo Sapiens, pp. 349-410.
__________ (2005) *Democracia directa en América Latina: propuesta de investigación*. Documento de Trabajo N. 10. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

__________ (2007) *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la participación y la delegación. Uruguay y Venezuela en perspectiva comparada.* Informe final de Investigación, CLACSO, Buenos Aires.
Lissidini, Alicia (2007b) ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios. Documento de Trabajo N. 28 (noviembre). Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores) (2008) *Democracia directa en Latinoamérica*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
Lissidini, Alicia (2008) "Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?" en Welp, Yanina y Uwe Serdült (eds.) *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada.* Prometeo, Buenos Aires.
Maingón, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag (2001). "Reconstitución del orden político: el proceso constituyente de 1999", en José Vicente Carrasqueño, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000.* Caracas: CDB Publicaciones – REDPol.
Mainwaring, Scott (1997). "Multipartidism, robust federalism and presidentialism in Brazil", en Scott Mainwaring y Mattew Shugart, eds., *Presidentialism and democracy in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.
__________ (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil.* California: Stanford University Press.
Marinello, Alejandro Darío (2004). "Integración regional y conflictos limítrofes. El caso de los Hielos Continentales", ponencia presentada al Primer Congreso Internacional del Mercosur. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 15-17 de abril.
Mayorga, Fernando (2007). "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías regionales en Bolivia", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N. 37, febrero: 201-222.
Moncayo Jiménez, Edgard (2002). "Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia", separata N. 5, documento 198.

Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos de la República de Colombia.
Moreno Morales, Daniel (s.d.). *Municipio, ciudadanía y construcción nacional en Cliza y Tarata (Bolivia).* Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/moreno.rtf.
Norden, Deborah L. (2003). "La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas". En Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto.* Nueva Sociedad, Caracas.
O´Donnell, Guillermo (1994). *Delegative democracy?* Documento de trabajo N. 172. Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
Ollier, María Matilde (2006). "La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999) y Argentina (2001)", en *Política y Gestión*, N. 9: 137-173.
Pachano Ordóñez, Fernando (2001). *La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad.* Estudio de caso N. 60, Universidad de Chile.
Pachano, Simón (2004). "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002", trabajo presentado al seminario *Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina*, organizado por International IDEA y la Asociación Civil Transparencia. Lima, 25-26 de mayo.
Peredo, Carmen, Carlos Crespo y Omar Fernández (2003). *Los regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua.* Cochabamba: CESU-UMSS.
Powers, Nancy (2002). *The transition to democracy in Paraguay: Problems and prospects. A Rapporteur's Report*. Documento de trabajo N. 171. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
Quincot, César Arias (2001). "El gélido invierno del fujimorato", en *Nueva Sociedad*, N. 17, enero-febrero: 4-11.
Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente.* Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

Ramírez Arrayás, José Antonio (2007). *Democracia Directa en el Sistema Constitucional Chileno.* Ponencia presentada a la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. Buenos Aires, 14 de marzo.
Rodríguez, Juan Carlos (2004). "Paraguay: la transición sin alternancia", en *Política*, Vol. 42, otoño: 249-280.
Sánchez (1996). *Población y pobreza indígenas*. Disponible en: http://168.96.200.17/ar/libros/ecuador/caap/sanchez.rtf.
Scarrow, Susan (2003). "Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections", en Dalton Cain y Susan Scarrow, eds., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University.
Schmidt, Gregory (2000). "Delegative Democracy in Peru? Fujimori´s 1995 Landslide and the Prospects for 2000", en *Journal of Interamerican and World Affairs Studies*, Vol. 42, N. 1: 99-132.
Sussman, Gary (s/f). "When de Demos Shapes the Polis – The Uses of Referendums in Settling Sovereignty Issues", disponible en: www.iandrinstitute.org.
Tuesta, Fernando (2002). *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina.* Documento de Trabajo. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales – Centro de Investigación Electoral.
Ungar Bleier, Elizabeth (2004). *¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?* Ponencia presentada en la Seminario Internacional "Hacia el Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática: Situación y Perspectivas del Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina", RIACID – OEA, Washington D.C., 21-22 de octubre.
__________ (s/f). *Reformar al Congreso de la República.* Disponible en: http://www.icpcolombia.org/documentos/reformadelcongreso.doc.
Valenzuela, Samuel J. (1995). "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", en *Estudios Públicos*, Vol. 58, otoño: 6-77.
Valladares Molleda, Jorge (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú.* International IDEA – Asociación Civil Transparencia. Lima: Biblioteca de la Reforma Política N. 5.

Ware, Alan (2004). *Partidos Políticos y sistemas de partidos.* Editorial Istmo, Madrid.

World Bank (2003). *Argentina. Crisis and Poverty 2003. A Poverty Assessment. Poverty Reductions and economic Management. Latin American and the Caribbean Region.* Documento del Banco Mundial, report N. 26127-AR.

Zagorski, Paul (2003). "Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come of Latin America?", en *Armed Forces & Society*, Vol. 39, N. 1, otoño: 87-116.

Zovatto, Daniel (2004). "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 – 2004", en Daniel Zovatto y otros, *Democracia directa y referéndum en América Latina.* Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia. Disponible en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf.

Cuadro 1: **La democracia directa en las constituciones de América del Sur**

	Argentina 1994	Bolivia 2002 y 2004	Brasil 1988	Chile 1989	Colombia 1991	Ecuador 1998	Paraguay 1994	Perú 1993	Uruguay	Venezuela 1999
Consulta obligatoria	No.	No.	Solo cuando se modifican la organización político- administrativa del país.	No.	Solo en los casos de formación de nuevos departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas e ingreso de un municipio a una provincia ya constituida.	Sí, cuando el Congreso califique como urgente un proyecto presentado por el presidente o cuando el Congreso no haya aprobado o rechazado proyectos propuestos por un número de diputados equivalente al 20 por ciento.	No.	Sí, para ratificar una reforma constitucional, salvo que la propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas.	Sí, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional.	Sí, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional.
Potestades del Poder Ejecutivo o Presidente	Consulta popular no vinculante.	Consulta popular vinculante.	No.	Consulta popular vinculante en caso de discrepancias con el Congreso respecto de una reforma constitucional.	Consulta popular vinculante (con acuerdo de los Ministros y del Senado).	Consulta popular vinculante.	Consulta popular vinculante y no vinculante (previa autorización del Congreso).	No.	No.	Consulta popular vinculante y no vinculante. Referendo abrogatorio.
Potestades del Poder Legislativo o Congreso	Consulta popular vinculante y no vinculante.	Consulta popular vinculante, dos tercios de los miembros presentes en el Congreso.	El Congreso tiene la potestad exclusiva de "autorizar el referendo y de convocar a plebiscito" con el voto de un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras.	No.	No.	El Congreso tiene la potestad exclusiva para autorizar consultas populares.	Consulta popular vinculante y no vinculante.	No.	No, aunque la Asamblea General, puede formular proyectos de reforma constitucional que deberán ser sometidos a consulta popular.	Referendo consultivo y referendo vinculante.

Potestades de los ciudadanos											
1. Iniciativa legislativa (ante el Parlamento)	Iniciativa legislativa (1.5 por ciento del padrón electoral).	Iniciativa legislativa (no reglamentada).	Iniciativa legislativa ante la Cámara de Diputados (1 por ciento del electorado, distribuido en al menos cinco estados, con un mínimo de 0.3 por ciento de electores en cada uno).	No está previsto ningún mecanismo a nivel nacional.	Iniciativa legislativa del por 5 por ciento del censo en un plazo de 6 meses luego de ser aprobada la inscripción de la iniciativa presentada por al menos el 0.5 por ciento de los ciudadanos.	Iniciativa legislativa (cuarta parte del 1 por ciento de los inscritos en el padrón electoral) y de reforma constitucional (1 por ciento del padrón).	Iniciativa legislativa ante el Congreso, con el 2 por ciento de los inscritos en el registro cívico. Para proponer reformas o enmiendas a la Constitución, deben presentarse 30.000 firmas.	Iniciativa legislativa, para reforma constitucional, con 0.3 por ciento del padrón.	Iniciativa legislativa, con 25 por ciento del registro cívico. Para propuestas de reforma constitucional se requiere un 10 por ciento del registro cívico.	Iniciativa legislativa, 0.1 por ciento de los inscritos en el registro. Iniciativa de reforma constitucional, 15 por ciento de los electores inscritos.
2. Iniciativa popular	No.	Referendo nacional por el 6 por ciento del padrón electoral.	No.	A nivel municipal, consulta popular vinculante con el 10 por ciento de las firmas de los inscritos.	Referendo aprobatorio de 10 por ciento de las firmas (en un plazo de 6 meses luego de inscrita y aprobada la solicitud). En el caso de referendo constitucional, se requiere el 5 por ciento de las firmas de los inscritos del censo.	Consulta popular vinculante, con las firmas del 8 por ciento del padrón.	No.	No.	No (Los ciudadanos uruguayos pueden presentar una propuesta de reforma constitucional que debe ser sometida a consulta popular).	No.
3. Revocatoria de mandato	No está previsto a nivel nacional (pero sí en algunas provincias).	No.	No.	No.	Sí, para gobernador y alcalde. La consulta se lleva adelante si se presentan las firmas del 40 por ciento de los votos obtenidos por el mandatario, y no antes de un año de su elección.	Sí, para alcaldes, prefectos y diputados. La consulta se lleva adelante si el 30 por ciento del padrón correspondiente al momento de la elección lo solicita.	No.	Sí, para (i) alcaldes y regidores; (ii) autoridades regionales, que provengan de elección popular; (iii) magistrados que provengan de elección popular. La realización de la consulta requiere el 25 por ciento de las firmas del circuito correspondiente.	No.	Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. La iniciativa la debe presentar un número no menor del 20 por ciento de los electores.
4. Veto popular (referendo contra leyes)	No.	No.	No.	No.	Referendo abrogatorio, con firmas del 10 por ciento del censo dentro de los 6 meses posteriores a la aprobación de la solicitud.	No.	No.	No.	Referendo abrogatorio por dos vías: 25 por ciento de las firmas de los habilitados para votar; o si concurren en ese porcentaje para apoyar al referendo, en este caso se requiere el 2 por ciento de firmas para convocar al acto.	Referendo abrogatorio (a solicitud de la menos el 10 por ciento de los ciudadanos).
5. Otros mecanismos de democracia directa y de control ciudadano	Defensor del Pueblo, acción de amparo. Presupuesto participativo a nivel local (Buenos Aires y Rosario) y audiencia pública (Buenos Aires y otras ciudades).	Defensor del Pueblo, Ministerio Público y acción de amparo.	Presupuesto participativo a nivel local (Porto Alegre y todos los estados de Río Grande do Sul, Belem y Belo Horizonte).	A nivel municipal, audiencia pública.	Defensor del Pueblo y Cabildo Abierto (a nivel local).	Defensor del Pueblo, acción de amparo.	Defensor del Pueblo.	Remoción de autoridades; demanda de remoción de cuentas.	No.	Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), acción de amparo, Cabildo Abierto, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones y leyes de cada país.											

Cuadro 2: **Los contexto socio-político de las reformas constitucionales de los noventa**

	Argentina 1994	Bolivia 2004	Brasil 1988	Colombia 1991	Ecuador 1998	Paraguay 1993	Perú 1993	Venezuela 1999
Sistema de partidos[46] Resultados electorales (En elecciones presidenciales simultáneas o cercanas en el tiempo, en porcentaje)	Multipartidista moderado[47] Elecciones 1995: PJ: 47.4 UCR: 16.6 FREPASO: 27.83	Multipartidista moderado, surgimiento de nuevos grupos políticos[48] Elecciones 2002: MNR: 22.46 (1ª vuelta); 84 (2ª) MAS: 20.94 (1ª vuelta); 43 (2ª) NFR: 20 (1ª vuelta).	Multipartidista extremo[49] Elecciones 1989: PRN: 30.5 (1ª vuelta); 53.03 (2ª) PT: 17.2 (1ª vuelta); 46.97 (2ª) PDT: 16.51	Bipartidismo (fragmentado)[50] Elecciones 1990: PL: 60.43 MSN (incluye al PCC): 23.71	Multipartidista fragmentado (partidos de carácter subnacional)[51] Elecciones 1998: DP: 35.3 (1ª vuelta); 51.3 (2ª) PRE: 26.9 (1ª vuelta); 48,7 (2ª) ID: 15.9	Bipartidismo (alta fragmentación)[52] Elecciones 1993: ANR: 39.91 PLRA: 32.13 AEN: 23.14 NB: Estas elecciones fueron denunciadas como fraudulentas.	Colapso del sistema de partidos multipartidista[53] Elecciones 1990: FREDEMO: 27.6 (1ª vuelta); 33.9 (2ª) CAMBIO 90: 24.7 (1ª vuelta); 56.5 (2ª) PAP: 19.2 IU: 7	Colapso del bipartidismo[54] Elecciones 1998: MVR-MAS-PT-PCV y otros: 48.11 PRVZL-AD-COPEI-PQAC: 39.97
Resultados electorales Alternancia / No alternancia del partido en el gobierno	No alternancia. Reelección del presidente Carlos Menem (Partido Justicialista).	Alternancia. Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Movimiento Nacional Revolucionario).	Alternancia. Presidente Fernando Collor de Melo (Partido da Reconstrução Nacional).	No alternancia. Presidente César Gaviria (Partido Liberal).	Alternancia. Presidente Jamil Mahuad Witt (Partido Democracia Popular).	No alternancia. Presidente Juan Carlos Wasmosy (Asociación Nacional Republicana — Partido Colorado).	Alternancia. Presidente Alberto Fujimori (Cambio 90).	Alternancia. Presidente Hugo Chávez (MVR-MAS-PPT-PCV y otros).
Protesta social anti-gubernamental (Alta/Media/Baja)[55]	Baja. A partir de segunda mitad de la década del noventa las movilizaciones adquieren protagonismo y en el 2001 se producen una serie de estallidos sociales.	Alta. Diversas movilizaciones, en especial a partir del 2000: la "guerra del agua" (contra la privatización, Cochabamba, 2000); los "bloqueos campesinos" (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, 2000); "febrero negro" (La Paz y El Alto, 2003): "octubre negro" (La Paz y El Alto, 2003).	Media. En la década del ochenta movilizaciones a favor de las elecciones directas y más adelante contra del Plan Cruzado. En la década del noventa contra el gobierno de Collor, a favor del *impeachment*. Movilizaciones campesinas. En particular de los Sin Tierra (MST), Movimiento Sindical de los	Media. Movilizaciones estudiantiles (con apoyo de diversos sectores sociales) por una reforma constitucional ("Movimiento por la séptima papeleta").	Alta. Movilizaciones sociales y en particular indígenas y campesinas a favor de la cesación de Abdalá Bucarám, y más adelante por la conformación de una Asamblea Nacional que reformara la Constitución. Movilizaciones indígenas contra los ajustes económicos.	Media. Comienzan las movilizaciones de campesinos, y la reorganización de los sindicatos.	Baja. Aunque a partir de mediados de la década del noventa, crece en intensidad.	Media. Se registraron paros, huelgas y principalmente cierres de circulación (o "cortes de ruta") Uno de los actores centrales de las protestas fueron los estudiantes y los sindicatos de trabajadores que promovieron huelgas y paros (en particular en el 2000).

			Trabajadores Rurales (MSTR) y la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG).					
Nuevos actores sociales y políticos	Comienzan a surgir grupos autodenominados "piqueteros", compuestos mayoritariamente por desocupados que utilizan el piquete (corte de ruta) para demandar fuentes de empleo, planes de trabajo y alimentos. Se crea el FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y de los partidos socialistas).	Adquieren protagonismo los líderes indígenas y campesinos. En particular Evo Morales (MAS), Felipe Quispe (MIP). Surgen los partidos: Conciencia de Patria (CONDEPA), que se funda en 1988 y desaparece en el 2002; Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que se funda en 1989; y Nueva Fuerza Republicana (NFR), que se funda en 1996 y en las elecciones generales de 2002 obtuvo el tercer lugar.	Creciente protagonismo de los movimientos campesinos, en particular de los "sin tierra". Crecimiento electoral del PT.	Crecimiento de los partidos políticos no tradicionales: Nueva Fuerza Democrática (NFD); Alianza Democrática M-19 (ADM-19). Protagonismo de líderes que se presentan como independientes, aunque dentro de las estructuras partidarias tradicionales.	Creciente protagonismo de las organizaciones indígenas de origen quichua, y auge de los partidos regionales o provinciales. Entre las organizaciones se destaca la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Creación del partido político en 1995 del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País.	En 1991 se fundó el AEN (Alianza Encuentro Nacional), un partido de centro izquierda. Este partido tuvo importancia política especialmente entre 1993 y 1998.	Surgimiento del grupo político Cambio 90 (fundado por Alberto Fujimori).	Creciente protagonismo del Movimiento Quinta República (MVR) y de otros grupos políticos partidarios de Chávez. Aumento de la presencia política de las algunas organizaciones sociales (COFAVIC, Queremos Elegir, entre otras).
Liderazgo *outsider* (Sí/No)	No.	Sí: Carlos Mesa (asume en el 2003).	Sí: gobierno de Fernando Collor de Melo.	No.	Sí. gobierno de Abdalá Bucarán (1996-1997), Rafael Correa (2007-).	No.	Sí: Alberto Fujimori.	Sí: Hugo Chávez.
Grado de estabilidad política (Alta/Media/Baja)[56]	Media. En 1989, Raúl Alfonsín debió renunciar anticipada-	Media. Renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada	Media. *Impeachment* a Collor de Melo en 1992 (acusado de corrupción).	Alta.	Baja. Destitución de Abdalá Bucaram (1997) y derroca-	Media. Asesinato del vicepresidente Argaña y posterior renuncia del	Baja. Auto-golpe del presidente Alberto Fujimori en 1992.	Baja. Antes de asumir Chávez, se registraron dos intentos de

	mente a la presidencia; en el 2001 debió hacerlo Fernando de la Rúa. Insurrecciones militares en 1987 y 1989.	en octubre de 2003; y de Carlos Mesa en el 2005.		Sí: la guerrilla (en particular las FARC y el Ejercito de Liberación Nacional) y los paramilitares.	miento de Jamil Mahuad (2000)	presidente Carlos Grau en 1999.		golpe de Estado en 1992; y en 1993, fue destituido el presidente Carlos Andrés Pérez. En el 2002, golpe de Estado (aunque Chávez fue repuesto en su cargo).
Violencia política (Presencia de grupos armados organizados)[57]	No.	No.	No.		Intento de instaurar un gobierno *de facto* en el 2000. No.	No.	Sí: en particular, el Sendero Luminoso y MRTA (ambos grupos fueron desmantelados durante el gobierno de Fujimori).	No.

Fuente: Elaboración propia.

[46] Esta caracterización es meramente descriptiva; simplemente se cuenta la cantidad de partidos que tienen cierta presencia electoral, no se pretende entrar en el debate sobre el tipo de sistema de partidos.

[47] Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Frente para un País Solidario.

[48] Movimiento Nacional Revolucionario, Movimiento al Socialismo, Nueva Fuerza Republicana, Movimiento Indígena Pachakutik.

[49] Partido da Reconstruçao Nacional, Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido da Social-Democracia Brasileira.

[50] Partido Liberal y Partido Conservador Colombiano.

[51] Partido Democracia Popular — Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC), Partido Izquierda Democrática (ID), Partido Demócrata (PD), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

[52] Asociación Nacional Republicana — Partido Colorado y Partido Liberal Radical Auténtico.

[53] Partido Aprista Peruano (PAP), Unión por el Perú, Cambio 90 (grupo político fundado por Alberto Fujimori), FREDEMO (Frente Democrático, coalición de Acción Popular y PPC), Partido Popular Cristiano (PPC) Izquierda Unida (IU).

[54] Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Movimiento V República, Movimiento al Socialismo, Partido Comunista de Venezuela, La Causa "R".

[55] La calificación de alta, moderada y baja es relativa al país al que se refiere, y obviamente no pretende ser una medida "exacta", sino una aproximación.

[56] Se considera alta inestabilidad cuando hay (intentos de) golpe de Estado y media cuando el presidente es destituido o renuncia.

[57] En este ítem, solo se considera la presencia de grupo armados (guerrilleros), no acciones de violencia puntual.

Cuadro 3: **La democracia directa en América de Sur a partir de la década del noventa (a nivel nacional)**

		Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Peru	Uruguay	Venezuela
Consultas populares	Obligada			1993			2003	1994 1994 (*) 1994 (*) 1996 1999 (*) 1999 (*) 2004 (*)	1999 2007
	Iniciativa poder ejecutivo (Vinculante / No vinculante)		2004 (V)		2003 (V)	1994 (V)[58] 1995 (V) 1997 (V) 2006 (V) 2007 (V) 2008 (V)[59]			1999 (V) 2000 (V)
	Iniciativa poder legisltativo (Vinculante / No vinculante)		2008(V)[60]	2005 (V)					
	Iniciativa ciudadana[61]		2006 (V)					1992 (V) 2003 (V)	2004 (V)
Legislativa Ciudadana (Leyes aprobadas en el Congreso)		2002		1999			2000 2002 2004		

Fuente: Elaboración propia.

[58] En las constituciones ecuatorianas de 1967 (art. 57), 1979 (art. 35) y 1998 (art. 103) se establece que la decisión adoptada por medio de la consulta popular en los casos previstos por la Constitución será obligatoria. En 1998 se precisó que las consultas tienen carácter vinculante si en ellas participa la mayoría de la población. Sin embargo, como señala Juan Pablo Morales Viteri (2007, comunicación personal) más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta, así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos.

[59] En realidad la consulta popular para aprobar o rechazar la reforma constitucional aprobada en la Asamblea Constituyente fue convocada por la propia Asamblea (Mandato Constituyente N. 12) y no por el Presidente.

[60] La iniciativa para revocar todos los mandatos (presidente, vicepresidente y gobernadores) fue presentada al Congreso Nacional por el Presidente Evo Morales.

[61] Tanto en Brasil (2000 y 2002) como en Colombia (1990 y 1997) hubo consultas de carácter informal promovidas por los ciudadanos. En Argentina se presentaron desde 2001 proyectos de ley que no han sido tratados en el Parlamento (y actualmente se están juntando firmas para promover varias iniciativas relacionadas con la salud), también se han presentado iniciativas ciudadanas en Paraguay. En Colombia se están juntando firmas para promover un referendo sobre el uso del agua (2007).

Cuadro 4: **Democracia directa en el Uruguay (1989-2004)**

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos por el "sí"
16 de abril de 1989 Referendo contra la Ley de Caducidad Punitiva del Estado.	Organización de Madres y Familiares de detenidos-desaparecidos; Frente Amplio y sectores de la izquierda de los partidos tradicionales; y la Central Sindical (PIT-CNT).	43.9 (No aprobada la derogación)
26 de noviembre de 1989 Plebiscito por el reajuste de pasividades según Índice Medio de Salarios.	Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social, Frente Amplio (con la salvedad del MPP), Partido Colorado (con la excepción del grupo de Jorge Batlle); y Partido Nacional, con la excepción de los sectores del gobierno (Lacalle-Aguirre).	81.78 (Aprobada la reforma)
13 de diciembre de 1992 Referendo contra la Ley de Empresas Públicas.	Central Sindical PIT-CNT y en particular el sindicato de trabajadores de la empresa telefónica; Frente Amplio y la mayoría de los sectores del Partido Colorado (la excepción más importante fue el grupo de Jorge Batlle); algunos sectores y líderes del Partido Nacional y del Nuevo Espacio.	72 (Aprobada la derogación parcial de la ley)
18 de agosto de 1994 Plebiscito sobre reforma constitucional, considerada como "mínima" (habilitaba el "voto cruzado", fijaba un sueldo a los ediles y los reducía en número).	Partido Colorado (con la excepción de sectores de derecha del partido); apoyo del Partido Nacional y de algunos sectores y líderes del Frente Amplio.	31.3 (Rechazada la propuesta)
27 de noviembre de 1994 Plebiscito por la derogación de las reformas introducidas a la Seguridad Social y la prohibición de introducir modificaciones por la vía de la Rendición de Cuentas.	Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social, Organización Nacional de Jubilados y Central Sindical (PIT-CNT); Frente Amplio; Partido Colorado (con la excepción de Jorge Batlle) y el sector de Alberto Volonté del Partido Nacional.	69.8 (Aprobada la reforma)
27 de noviembre de 1994 Plebiscito por la obligación constitucional de otorgarle a la Educación Pública el 27 por ciento del Presupuesto Nacional.	Sindicatos de la enseñanza (en especial docentes y funcionarios); Frente Amplio.	32 (No aprobada la reforma)
8 de diciembre de 1996 Plebiscito sobre reforma constitucional. Se introducen importantes reformas: candidatura única a presidente y vicepresidente por partido (precedido por elecciones internas de todos los partidos), separación temporal de elecciones nacionales y departamentales y la introducción de la segunda vuelta o balotaje.	Propuesta del Partido Colorado, el Partido Nacional y apoyada por un sector del Frente Amplio (liderado por Danilo Astori).	50.45 (Aprobada la reforma)
31 de octubre 1999 Plebiscito para impedir que los directores de entes autónomos se postulen como candidatos en las elecciones.	Nuevo Espacio (promotor), teóricamente todos los partidos políticos apoyaron la medida (aunque en los hechos, muy pocos la promovieron).	37.7 (Rechazada la propuesta)
31 de octubre 1999 Plebiscito para habilitar la autonomía financiera del poder judicial.	Asociación de Funcionarios Judiciales, Asociación de Actuarios, Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos y la Asociación de Asistentes Sociales; también fue apoyada por el sectores del Frente Amplio y del Partido Nacional.	42.3 (Rechazada la propuesta)
7 de diciembre 2003 Referendo por la derogación de la llamada ley de ANCAP, la norma que permitía la desregulación del monopolio que esta empresa petroquímica mantiene sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados.	Comisión de Defensa de ANCAP, PIT-CNT (sindicalismo) y el Encuentro Progresista-Frente Amplio (algunos sectores, como el que dirigía Danilo Astori, se opuso a la derogación de la ley).	62.2 (Aprobada la derogación de la ley)
31 de octubre 2004 Plebiscito que proponía la introducción de dos artículos constitucionales referidos a la administración y uso del agua (impidiendo su privatización futura).	Comisión en Defensa del Agua y la Vida; Federación de Funcionarios de OSE (compañía de servicio público de agua); Frente Amplio y sectores del Partido Nacional (en particular Alianza Nacional).	63 (Aprobada la reforma)

Democracia directa en Ecuador

Simón Pachano*

Introducción

En el ordenamiento constitucional ecuatoriano se incluyen, en diferentes grados, las tres formas básicas de democracia directa; esto es, el *referendo* (o *plebiscito*), la *iniciativa popular* y la *revocatoria del mandato*.[1] La Constitución de 1978 –aprobada precisamente por medio de un referendo– introdujo por primera vez en la historia nacional las dos primeras formas, en tanto que la tercera se incorporó en la Constitución de 1998. Desde el retorno a la democracia, en el año 1979, se ha utilizado el referendo en cinco ocasiones a nivel nacional y cinco veces se ha aplicado en ámbitos provinciales.[2] Las otras dos modalidades han permanecido solamente como una posibilidad latente, en parte por la falta de reglamentación al respecto y en parte también por la ausencia de iniciativa de los sectores que podrían tener interés en su aplicación.

El presente texto analiza, en primer lugar, las disposiciones constitucionales y legales que establecen estas tres formas de democracia directa. En segundo lugar, hace una breve revisión de las consultas realizadas a lo largo de este período y busca algunas respuestas que puedan explicar la no utilización de las otras dos modalidades. Por último, hace un balance de lo avan-

---

* Profesor de FLACSO-Ecuador. E-mail: spachano@flacso.org.ec.

1 Más adelante se abordará la diferencia entre referendo y plebiscito.

2 Las consultas a nivel nacional se elevan a seis si se incluye la realizada en 1978 (que fue un referendo) para la aprobación de la Constitución. Pero, ya que ese fue el producto de una decisión de un gobierno *de facto* y que no constaba en ningún ordenamiento jurídico, no puede ser considerado como un elemento propio de la normatividad jurídica del país.

zado en estos campos y desarrolla algunas reflexiones acerca de su posible evolución dentro del proceso de reforma política que se debate en el país.

Las disposiciones constitucionales y legales

La Constitución vigente señala: "Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso de la República, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas" (cap. 3, "De los derechos políticos", art. 26). Por consiguiente, las tres formas de democracia directa están reconocidas como derechos políticos básicos cuando se establecen las facultades para presentar proyectos de ley (iniciativa), para ser consultados (referendo) y para revocar el mandato (revocatoria).

Como se verá de inmediato, cada uno de estos derechos está desarrollado en otros lugares de la Constitución; pero antes de entrar en ese campo es necesario destacar que, en el mencionado artículo 26, que establece los derechos políticos básicos, el referendo aparece únicamente como un derecho pasivo para los ciudadanos. Esto es, que lo ejercerán al ser consultados, sin que conste la iniciativa que ellos pueden desarrollar en ese campo. Sin embargo, en otros lugares del texto constitucional sí se reconoce esa facultad ciudadana.

El *referendo* y la *revocatoria del mandato* se desarrollan en un capítulo específico, denominado "De otras formas de participación popular", dentro del título IV, "De la participación democrática". En el artículo 103, correspondiente a este capítulo: "Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes".[3] La iniciativa para la consulta corresponde al ejecutivo, a los organismos del régimen seccional (consejos provinciales y

3 Según esta disposición, para el resultado de la consulta deben considerarse todos los votos emitidos, incluidos los nulos y los blancos (ya que hace referencia a la mayoría absoluta de votantes, no de votos válidos). La ley de elecciones ratifica esto cuando señala: "La decisión adoptada

municipios) y a los ciudadanos.[4] El presidente puede convocar a consulta popular tanto para reformar la Constitución, como para tratar asuntos de trascendental importancia para el país (art. 104), mientras que tanto los organismos subnacionales como los ciudadanos solamente lo pueden hacer para temas que no signifiquen reformas constitucionales (art. 105). Los procedimientos para cada uno de estos casos se describen a continuación.

En primer lugar, el presidente puede convocar directamente a consulta, sin pasar por el Congreso: "Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país", siempre que no constituyan reformas constitucionales (art. 104). En ese caso, el presidente debe enviar el texto de las preguntas al Tribunal Supremo Electoral, el cual se encargará de organizar el proceso. Dicho de otra manera, el ejecutivo puede convocar a *plebiscito* directamente, sin participación del Congreso Nacional.

En segundo lugar, el presidente es la única persona que tiene la potestad de convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales, pero previamente debe someter las preguntas al Congreso Nacional para su calificación como urgentes. El texto correspondiente señala: "El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales" (art. 283). Por consiguiente, para convocar a *referendo*, el presidente debe contar con la aprobación del Congreso Nacional.[5]

En tercer lugar, los consejos provinciales y consejos cantonales (municipios) podrán convocar a consulta: "Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pro-

será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes" (art. 115). Por tanto, es un requisito más exigente que el establecido para las elecciones de los diversos cargos de representación, en los que no se contabilizan los votos nulos y blancos.

4 La Constitución utiliza la denominación genérica de *consulta popular* tanto para el *referendo* (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, que deriva en un mandato vinculante) como para el *plebiscito* (la consulta de temas diferentes a leyes o textos constitucionales, que no generan un mandato vinculante).

5 La Constitución no contempla la posibilidad de referendo para la aprobación o la reforma de leyes.

nunciamiento popular" (art. 106). Se trata, por tanto, de plebiscito y no propiamente de referendo ya que, aunque la Constitución no lo establece explícitamente, por medio de este procedimiento no se pueden procesar reformas constitucionales –y al parecer tampoco legales–.[6] Para la formulación de la consulta, los organismos correspondientes deben contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes y con ese respaldo pueden acudir directamente al organismo electoral de su respectiva provincia. Este organismo, "una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria" (art. 107).

Por último, la iniciativa ciudadana para la realización de consultas populares no puede utilizarse para realizar reformas constitucionales ni para tratar temas tributarios (art. 108).[7] Además, para este caso se establecen criterios diferentes en el nivel nacional y en los niveles subnacionales. En el primero: "Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales" (art. 105). En el segundo nivel, se establece como requisito un porcentaje más alto de firmas de respaldo: "Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción" (art. 106). En ambos casos, los ciudadanos deberán dirigir su solicitud directamente al organismo electoral correspondiente (el Tribunal Supremo Electoral, para consultas de alcance nacional y los tribunales provinciales, para consultas sobre temas provinciales o cantonales), sin intervención del Congreso ni de los consejos provinciales y municipios.

6 Debido a los vacíos que deja la Constitución en este aspecto, no se puede afirmar si se incluye o se excluye el tratamiento de leyes por esta vía. En caso de hacerlo, la consulta impulsada por los organismos subnacionales tendría el carácter de referendo para el tratamiento de leyes.

7 También en este caso no queda claramente establecido si la iniciativa ciudadana puede promover un referendo para reformas legales o si solamente puede hacer un plebiscito sobre temas de interés general. De alguna manera, este vacío queda parcialmente superado con el reconocimiento del derecho a la iniciativa en la formulación y reformas de leyes, que será tratado más adelante.

En síntesis, el referendo y el plebiscito forman parte del ordenamiento jurídico-político ecuatoriano como procedimientos tanto de reforma constitucional como de tratamiento de otro tipo de temas de carácter político. A pesar de que en uno y otro caso están claramente diferenciadas las potestades para su convocatoria, así como las particularidades de los diferentes niveles territoriales, no existe claridad acerca de la utilización de estos procedimientos para la reforma y la aprobación de leyes. Por otra parte, es posible suponer que los resultados de cada uno de los tipos de consulta serán sustancialmente diferentes. El que se orienta a reformas constitucionales y legales (referendo) tiene vigencia inmediata bajo la forma de un mandato vinculante, en tanto que los demás (plebiscito) pueden interpretarse como un sondeo de opinión, una manera de legitimar decisiones de organismos representativos (el Gobierno Nacional, los consejos provinciales, los municipios) o como la expresión de la voluntad ciudadana que puede o no ser asumida por las autoridades correspondientes.

La *revocatoria del mandato* es el otro componente del capítulo constitucional dedicado a la participación popular. Ocupa toda la sección segunda de aquel capítulo, y se inicia reconociendo que: "Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo" (art. 109).[8] Con el fin de hacer la revocatoria posible en lo que se refiere a la última causa, "los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentarán su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral" (art. 109).[9]

La iniciativa de la revocatoria puede ejercerla "un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial" (art. 110). De manera más implícita que explícita, la Consti-

8 Como se puede ver, la revocatoria está restringida a alcaldes, prefectos y diputados. Se excluye al Presidente de la República, a los consejeros provinciales y a los concejales municipales.

9 Desde cualquier punto de vista es un absurdo exigir la presentación del plan de trabajo a los diputados. El carácter de su actividad no lo admite a menos que se lo haga en términos muy generales (por ejemplo, señalar a las actividades de legislación y de fiscalización como plan de trabajo). Al hacerlo así se abriría un campo demasiado amplio para los fines de revocatoria, ya que cualquier acción podría interpretarse como incumplimiento del plan.

tución sugiere que el procedimiento para la revocatoria incluye la realización de un referendo, ya que señala: "Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria" (art. 110). La confusa redacción solamente permite suponer que a la presentación de la solicitud por parte de los ciudadanos deberá seguir una consulta (la "convocatoria" y el "acto electoral" a los que hace referencia).

Adicionalmente, la Constitución establece: "Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período" (art. 111). En cualquier caso, la participación es obligatoria (lo que constituye una manifestación del carácter obligatorio del voto) y la revocatoria se producirá por mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial (art. 112). Por tanto, la revocatoria requiere de una proporción de votos que por lo general resulta sustancialmente mayor que la requerida para la elección de cada uno de esos cargos ya que, exceptuando el presidente, que se elige con mayoría absoluta, los alcaldes y prefectos requieren de mayoría simple y los diputados, consejeros y concejales provienen de la aplicación de una fórmula proporcional en distritos plurinominales con lo que resulta prácticamente imposible que obtengan mayoría absoluta.

Pero, así como la Constitución reconoce estas dos formas como complementarias de la democracia representativa, no hace lo mismo con la *iniciativa*. Esta tercera forma recibe un tratamiento diferente, ya que se encuentra desarrollada en la sección segunda del capítulo quinto, "De las leyes". Pero aun allí, a causa de la deficiente redacción, los ciudadanos no constan como uno de los actores que tienen la facultad de presentar leyes. En efecto, reconoce como portadores de este derecho a los diputados (con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores), al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia y a la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso, sin incluir a los ciudadanos (cap. 5,

sec. segunda, "De la iniciativa", art. 144). Ellos aparecen después, cuando se establece que: "Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral" (art. 146). Asimismo, se los puede considerar incluidos en la disposición que señala: "Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley" (art. 146). En cualquiera de estos casos, "[m]ediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República" (art. 146). Adicionalmente: "Cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates" (art. 149).

Es probable que, al no incluir a la iniciativa dentro de las formas complementarias de la democracia representativa, no se deriven consecuencias prácticas. Su reconocimiento en el ámbito de la formación de la ley equivale a considerarla como una forma de democracia directa, aunque explícitamente no se la trate de esa manera. Sin embargo, un análisis sobre las concepciones que guían a este tipo de disposiciones constitucionales podría arrojar luces sobre el trato diferencial que reciben con respecto al referendo y a la revocatoria del mandato.

Por último, cabe señalar que la ley de elecciones –que debe reglamentar lo estipulado en la Constitución– destina una sección a la consulta popular y a la revocatoria del mandato (título V, arts. 115-132). Adicionalmente, además del reglamento general de la ley de elecciones, desde el año 2001 está en vigencia el reglamento para consulta popular y revocatoria del mandato. En este último existen capítulos específicos para la consulta de iniciativa presidencial (cap. II, arts. 2-4), para la de iniciativa popular (cap. III, arts. 5-10), para la de los niveles subnacionales (título II, caps. I-IV, arts. 20-41). Un análisis de estas disposiciones permite sostener que, a pesar de algunos vacíos y de errores formales que pueden desembocar en consecuencias negativas, existe un marco legal bastante desarrollado para regular la consulta popular y la revocatoria del mandato. No sucede lo mismo con la iniciativa en el proceso de formación de la ley, que no se encuentra desarrollada en un cuerpo legal.

La experiencia en materia de democracia directa

De las tres formas de democracia directa, en Ecuador solamente se ha aplicado –y en grado mínimo– la consulta popular, mientras que las otras dos apenas han quedado como posibilidades latentes establecidas en los cuerpos normativos. No deja de llamar la atención este hecho, ya que en la actividad política desarrollada a lo largo de veintiocho años de régimen constitucional se encuentra una tendencia muy marcada a la participación social y a la intervención directa en los asuntos políticos por parte de la población.[10] Por tanto, sería de esperar que existiera gran interés en la utilización de aquellas disposiciones que se encuentran en el marco normativo y que son las que precisamente pueden canalizar esa voluntad de participación. Sin embargo, aquello no ha ocurrido de esa manera, y los sectores movilizados han optado más bien por actuar al margen de las instituciones y de los procedimientos, entre los que se cuentan las formas de democracia directa establecidos constitucional y legalmente.

Este hecho paradójico puede explicarse, en el caso de la consulta popular, por el carácter no vinculante del mandato que emana de ella cuando es convocada por la ciudadanía.[11] Es probable que, desde la perspectiva de la ciudadanía y de los grupos organizados, no exista una relación satisfactoria entre el esfuerzo que demandan tanto la recolección de firmas como la campaña, junto con unos resultados que no generan obligaciones y que por tanto no desembocan necesariamente en hechos concretos. Por ello, su utilización ha estado restringida a temas y momentos específicos, en los que se ha buscado crear una corriente de opinión favorable para determinado tema (específicamente, el de las autonomías provinciales), antes que a obtener resultados concretos. De esta manera, el carácter no vinculante del mandato emanado de la consulta actuaría como un desincentivo para su utilización.[12]

10 Una expresión de esto es la destitución de tres presidentes como resultado de la presión ejercida por medio de movilizaciones sociales. En estricto sentido, una de ellas fue claramente un golpe de Estado (el de enero de 2000, que terminó con el gobierno de Jamil Mahuad), pero sus autores encontraron justificación en la movilización social que lo precedió.

11 Como se ha visto, el único caso en que se establece un mandato vinculante es cuando la convoca el presidente para reformas constitucionales; esto es, cuando se desarrolla un referendo y no un plebiscito.

12 Frente a esto se podría proponer la asignación de mandato vinculante a este tipo de consulta, como medida que tendería a impulsar la utilización de esta forma de democracia directa, pero esto tendría consecuencias impredecibles en términos de gobernabilidad.

Pero esta explicación no es válida para la revocatoria del mandato, ya que esta sí tiene efecto práctico e inmediato. En este caso se puede suponer que no ha sido utilizada por los requisitos que se debe cumplir para su materialización, y porque el mismo resultado se puede obtener por medio de procedimientos informales que demandan menos esfuerzos. La necesidad de que la iniciativa cuente con el respaldo de por lo menos el 30 por ciento de los empadronados de la respectiva circunscripción aparece, en un contexto de alta fragmentación como es el ecuatoriano, como una obligación relativamente difícil de cumplir. Igualmente, viene a ser un obstáculo la mayoría absoluta del total de votantes (no sólo de los votos válidos) que se debe obtener para lograr la revocatoria. Por todo ello, la presión directa sobre las autoridades ha sido el mecanismo utilizado para lograr la destitución de autoridades de elección popular.[13]

La consulta, como se señaló antes, ha sido utilizada en cinco ocasiones en el ámbito nacional. En cada una de ellas han influido las condiciones políticas del momento en que se desarrollaron. En junio de 1986, el Presidente León Febres Cordero convocó a un plebiscito para consultar sobre la posibilidad de que los independientes pudieran presentarse como candidatos a cargos de elección popular. Aunque se suponía que era un tema que contaría con el respaldo mayoritario de la población –lo que en efecto quedaba establecido en los sondeos de opinión–, el resultado fue negativo. En realidad, este se convirtió en un plebiscito acerca de la gestión del gobierno y eso fue lo que definió el resultado.

En agosto de 1994, el Presidente Sixto Durán Ballén convocó a una consulta para tratar siete preguntas sobre temas políticos y económicos. Entre ellos se incluyó nuevamente el de las candidaturas independientes, además de la reducción de facultades de los diputados en la asignación de partidas presupuestarias, la reelección de los cargos de elección popular (excepto para Presidente de la República) y el reconocimiento de la doble nacionalidad para los ecuatorianos. Todas las reformas fueron aprobadas,

13 También en este caso se podría proponer la flexibilización de los requisitos como solución que llevaría a la mayor utilización de esta modalidad. Pero, del mismo modo que en lo que hace referencia a la consulta, se presentarían problemas de gobernabilidad. Más bien, en ambos casos sería conveniente atacar el problema en su esencia; esto es, en la alta fragmentación de la representación política, lo que depende en gran medida de las características del sistema electoral.

lo que coincidió con un momento de aprobación de la acción gubernamental. Sin embargo, algo más de un año después, en septiembre de 1995, el mismo gobierno obtuvo un resultado adverso en otra consulta: el deterioro de la situación económica y los conflictos políticos se manifestaron en el voto negativo en las once preguntas realizadas. Los temas eran muy variados, y abarcaban aspectos como la reforma a la seguridad social, el manejo presupuestario, la descentralización, la reforma a los organismos judiciales, las huelgas en los servicios públicos y la relación entre el ejecutivo y el legislativo –concretamente, la posibilidad de que el presidente pudiera disolver el Congreso–. Algunos de ellos gozaban de fuerte apoyo entre la población, pero pesaron mucho más las condiciones políticas del gobierno.

En mayo de 1997, se realizó una nueva consulta, convocada también por el presidente. En ese momento ejercía esa función, como interino, Fabián Alarcón, quien había sido nombrado para el cargo por el Congreso en una acción alejada del orden constitucional después del derrocamiento del Presidente Abdalá Bucaram. Aunque entre las catorce preguntas formuladas se incluyó una amplia gama de temas, el objetivo central de esta consulta era legitimar lo actuado por el Congreso y darle un sustento al gobierno. La fuerte corriente que se había expresado bajo la forma de movilizaciones sociales en calles y caminos, se manifestó en la aprobación de los temas de la consulta. Entre estos, además de la ratificación de la destitución del ex presidente Bucaram y del nombramiento del mandatario interino, se incluyó la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución.

Finalmente, en noviembre de 2006, el Presidente Alfredo Palacio convocó a una consulta sobre tres preguntas referidas a políticas de educación y salud y a la asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. La respuesta fue positiva a pesar de la baja calificación del gobierno, lo que podría explicarse no tanto por el carácter extremadamente general y obvio de las preguntas formuladas –que en todas las ocasiones anteriores no arrojó resultados positivos–, sino más bien porque la consulta se realizó cuando el gobierno concluía su mandato y al mismo tiempo que la segunda vuelta de la elección presidencial. En esas condiciones, perdía asidero la interpretación del voto como una calificación

para la gestión gubernamental, ya que era inútil cualquier tipo de sanción a un gobierno que terminaba y, además, los temas de la campaña electoral coparon el escenario político. Por tanto, la consulta no tuvo trascendencia en este sentido.

En el nivel provincial se han realizado cinco consultas, todas ellas en el año 2000 y sobre la instauración de un régimen autonómico. La instauración de un régimen de esa naturaleza triunfó en cada una de ellas con márgenes superiores al 80 por ciento. La primera, realizada en la provincia de Guayas, fue impulsada por una agrupación ciudadana, pero en el proceso se sumaron las instituciones provinciales y cantonales. A esta siguieron las provincias costeñas de Manabí, Los Ríos y El Oro, así como la amazónica de Sucumbíos. La alta aprobación del tema consultado correspondió a la fuerte corriente de opinión que se había construido en ese sentido, pero también se derivó de los problemas económicos que habían afectado al país durante el año anterior y que en buena medida estuvieron en la base del derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad. Por tanto, aunque expresaban una demanda real de mayor autonomía provincial, no se puede dejar de lado la otra causa de esa alta votación.[14]

Balance y perspectivas

En síntesis, la incorporación de las tres formas de democracia directa en el ordenamiento político ecuatoriano no ha tenido el correlato de su aplicación práctica, con excepción de las ocasiones en que se ha acudido a la consulta popular. La iniciativa ciudadana en términos de formación de la ley o de reformas legales y la revocatoria del mandato no han recibido ninguna atención. Su existencia ha sido estéril hasta el momento, y nada indica que eso pueda cambiar en el futuro inmediato. La revocatoria del mandato, ha sido sustituida por la acción directa, sin atenerse a las disposiciones formales y a los procedimientos establecidos para su realización. La iniciativa legal se ha dejado en manos de los diputados, incluso en los

14 A pesar del apoyo abrumadoramente mayoritario, estas consultas no tuvieron efectos prácticos, ya que carecían de mandato vinculante por provenir de la iniciativa ciudadana y de las instituciones provinciales; o, lo que es lo mismo, por su condición de plebiscito y no de referendo.

casos en que esta iniciativa ha surgido desde sectores ciudadanos.[15] Hasta la aplicación de la consulta puede ser considerada como restringida si se considera que a lo largo de todo el período ha existido un alto grado de movilización, al que debería corresponder una mayor utilización de las diversas formas de democracia directa. Por consiguiente, es preciso buscar explicaciones al respecto.

Una primera causa puede encontrarse en el ya mencionado carácter no vinculante de la consulta popular surgida desde los ciudadanos. El esfuerzo que ella demanda constituye un costo demasiado alto para unos resultados que pueden no llegar a concretarse en términos de políticas o de acciones de las instituciones correspondientes. Una expresión de esto se encuentra en los efectos limitados, o incluso nulos, de las consultas realizadas para exigir las autonomías provinciales. Es muy poco lo que se avanzó en este respecto después de haber obtenido un abrumador apoyo la opción autonómica, ya que una vez terminado el proceso de consulta las decisiones se desplazaron –como debía ocurrir– hacia las respectivas instituciones y autoridades. La desactivación de la presión ciudadana convirtió al tema en un asunto más de la rutina de aquellas instancias y por tanto quedó sometido a los condicionamientos presupuestarios, a los equilibrios de fuerzas y a la mayor o menor voluntad política de los responsables de la toma de decisiones.

Sin embargo, como se señaló antes, esa explicación es válida solamente para el tema de la consulta, mas no para la iniciativa en materia legal ni para la revocatoria del mandato. Por ello, una segunda causa puede encontrarse en el proceso de *informalización* de la política que ha afectado al país a lo largo de por lo menos la última década y media. Como han destacado varios estudios, la constante recurrencia a prácticas políticas como el clientelismo y el corporativismo han desplazado la política hacia formas y espacios ajenos a la institucionalidad establecida y han establecido una lógica de acción caracterizada por la fuerte presencia de los grupos de presión. Así, buena parte de la política ocurre fuera de esos ámbitos, mientras las instituciones se han ido vaciando paulatinamente de sus capacidades y son cada vez menos aptas para procesar las demandas y los conflictos. Por tanto, en un balance de costos y beneficios resulta mucho más conveniente procesar los temas al margen de los procedimientos establecidos y por medio de la presión. Por ello es que tanto la iniciativa legal como la revocatoria del mandato tienden a aplicarse sin atenerse a las normas prescritas constitucional y legalmente.

Si las causas de la escasa utilización de estos instrumentos de democracia directa son las antes señaladas, entonces los problemas no se encuentran en la forma en que tales instrumentos están establecidos en la normatividad política ecuatoriana. Como se ha visto a lo largo del texto, no existen impedimentos significativos para su ejercicio y las causas se encuentran en otros ámbitos. Por ello, se avanzaría muy poco por medio de reformas a las disposiciones actualmente existentes, pero sí sería productivo emprender en algunas reformas de otra naturaleza para eliminar los factores que reducen al mínimo su utilización. En términos generales, sería posible introducir un conjunto de disposiciones y procedimientos que pudieran constituir un sistema de incentivos y castigos para lograr la *formalización* de la política y reducir la incidencia de los grupos de presión. Una acción de este tipo contribuiría no solamente a la mayor y mejor utilización de estas formas de democracia directa, sino que derivaría en general en una mejor calidad de la democracia en todos sus aspectos y niveles.

15 Ocasionalmente, algunas organizaciones sociales (cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales) han impulsado propuestas de ley o de reforma sin llegar a presentarlas directamente como proyectos ante el Congreso Nacional. Lo han hecho más bien como grupos de presión que inciden sobre los diputados, para que sean ellos quienes se encarguen tanto de la presentación como de su trámite.

Las organizaciones políticas étnicas en Colombia: Los indígenas y las elecciones 1990-2006

Javier Duque Daza*

Resumen

Después de una larga tradición organizativa y de un relativo aislamiento de los procesos electorales, durante las últimas dos décadas muchas organizaciones indígenas de América Latina han transitado desde formas de organización y movilización social hacia formas de participación política más directas. El presente artículo analiza el caso colombiano durante el periodo 1990-2006. A partir de una perspectiva que aborda el surgimiento de organizaciones partidistas con base en variables sociales y políticas, enfatiza en la importancia del cambio institucional en la inserción de las comunidades indígenas colombianas en la competencia electoral. Se describe el proceso de conformación de las organizaciones comunitario-políticas indígenas, los factores internos y externos que han incidido en su surgimiento y consolidación, sus dinámicas competitivas y los resultados que han obtenido durante casi dos décadas de participación electoral.

* Profesor Universidad del Valle, Colombia. PhD en Ciencia Política por FLACSO-México.

Introducción

La presencia de un mayor o menor número de actores en competencia en un sistema de partidos ha sido explicada a partir de tres enfoques diferentes. Uno ha estado centrado en las condiciones sociales preexistentes, en los *clivajes* que existen en la sociedad; otro ha enfatizado en el papel de las reglas electorales que incentivan o no la presencia de nuevas fuerzas políticas, y el tercero ha tenido en cuenta la combinación de factores sociales e institucionales como factores explicativos.

El enfoque de los *clivajes* ha enfatizado en la premisa según la cual entre mayor sea la diversidad social y cultural en una sociedad, mayor será el número de partidos que emergen en la dinámica de búsqueda de representación.[1] En esta perspectiva, los partidos políticos serían el resultado natural de la presencia de fracturas en la sociedad, de divisiones socio-estructurales que generan la movilización y la politización de los diversos sectores, lo cual se expresa en el surgimiento de organizaciones partidistas que dan cuenta de sus intereses. Se considera que las identidades sociales generan intereses comunes, simpatías partidistas e identidades colectivas que hacen que la elección de un partido tenga connotaciones de clase social, religiosas, sectoriales, étnicas. Si hay un número mayor de clivajes, esto se refleja en el número de partidos que existe en la sociedad. (Grum, 1958; Lipset y Rokkan 1967; Harmel y Robertson, 1985; Horowitz, 1985; Ordershook y Shvetsova, 1994).

Este enfoque presupone que los grupos son capaces de organizarse en el escenario político y considera que los actores que surgen de la dinámica de las fracturas en la sociedad se agregan y/o combinan entre sí, dando origen a configuraciones específicas según los contextos. En algunos casos los conflictos son absorbidos por otros de mayor anclaje y la función de agregación de intereses de los partidos se hace amplia e incorpora a diversos sectores a través de alianzas y fusiones. No obstante, cuanto más profundas son las divisiones culturales, étnicas, religiosas, es menos probable que las decisiones tomadas por los representantes de los partidos existentes sean aceptadas por todos los actores sociales (Lipset y Rokkan, 1967).

1 Con Amorim y Cox (1997), podemos definir los clivajes como las diferencias sociales duraderas que pueden resultar politizadas, o pueden permanecer latentes, e implican la presencia de fracturas o divisiones étnicas, religiosas, de lengua, de ocupación, o divisiones en las cuales los grupos han desarrollado identidades colectivas sobre la base de la existencia de una organización, como iglesias o sindicatos.

Desde la perspectiva de los conflictos, se podría considerar teóricamente que en todas las sociedades surgirían tantas organizaciones partidistas como fracturas sociales existieran. No obstante, esto no suele suceder; por ello se plantea la cuestión respecto a las condiciones que pueden favorecer o dificultar la emergencia de partidos. Para Von Beyme (1989), aunque existan fracturas y conflictos es más difícil el surgimiento de nuevos partidos cuando: primero, existe una fuerte identificación de los electores con los partidos existentes, lo cual deja poco espacio para nuevas opciones partidarias; segundo, cuando se han presentado experiencias históricas traumáticas como guerras o conflictos nacionales que generan una fuerte resistencia a la fragmentación de los partidos existentes, pues persiste el temor de que las divisiones sean causantes del hundimiento del sistema democrático; y, tercero, cuando existe un elevado grado de unión a nivel organizativo entre partidos y grupos de interés, lo cual hace que los partidos existentes se resguarden frente a posibles divisiones. En consecuencia con estos presupuestos, el sistema de partidos sería un reflejo de las divisiones, conflictos o fracturas que hacen presencia en la sociedad, si se generan ciertas condiciones que permiten cristalizar las nuevas organizaciones partidistas.

A diferencia de este enfoque, la perspectiva centrada en las instituciones enfatiza la incidencia determinante de las reglas electorales en presencia de un mayor número de partidos en una sociedad. Esta perspectiva parte de la premisa según la cual si se modifican las instituciones se afecta la forma en que los actores se comportan y está vinculada con las conocidas leyes de Duverger (1954), que sostienen que: el sistema de representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; el sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidistas, con partidos flexibles e independientes; y la mayoría simple y el voto único favorecen al bipartidismo, por cuanto los electores evitan desperdiciar sus votos en terceros partidos que no tienen posibilidad de ganar y, a su vez, la dirigencia política evita gastar su tiempo y recursos en candidaturas perdedoras, prefiriendo formar coaliciones y/o

sumarse a alguna de las opciones existentes (Duverger, 1954; Sartori, 1968; Rae, 1971; Lijphart, 1990; Taagepera y Shugart, 1989).

Pero mientras que al enfoque de los clivajes se le ha criticado su postura de sobre-determinación social, así como la presunción de la organización de los diversos actores sociales, el enfoque institucional también ha sido criticado por quienes señalan que postula una lógica causal inversa en cuanto asume que son los sistemas electorales los que determinan el sistema de partidos, cuando en realidad sería al revés, pues la interacción entre los partidos conduciría hacia un cierto diseño de las instituciones. De igual forma, se plantea que este enfoque se centra en la variable institucional y desconoce las condiciones sociales de la vida política. Por criticar la sobre-determinación social, asumiría una posición asocial y ahistórica (Amorim y Cox, 1997).

En la perspectiva de la posible complementariedad de estos enfoques, Amorim y Cox (1997) plantean un tercero que parte de la interacción entre la heterogeneidad social y las reglas electorales, a partir de la cual se puede explicar la presencia de mayor número de partidos en una sociedad. Para estos autores, plantear que la estructura social es importante para la formación y competición de los partidos no implica negar la importancia de las estructuras electorales. A su vez, afirmar que la estructura electoral afecta la competencia de forma importante no implica asumir que la estructura social sea irrelevante. Para ellos, el sistema político tendrá más partidos sólo si tiene muchos clivajes y cuenta, a su vez, con un sistema electoral suficientemente permisivo para permitir fundar partidos.

El estudio del surgimiento de partidos étnicos en América Latina en la última década ha estado vinculado con este enfoque de la complementariedad de los factores sociales e institucionales. Desde una perspectiva basada en un nuevo institucionalismo de carácter histórico, se ha subrayado la importancia de las instituciones en la transformación de las identidades comunitarias en expresiones organizativas de índole político a nivel regional y nacional (Yashar, 1996). Se enfatiza, en primer lugar, en la importancia de la liberalización política que se presenta desde la década del ochenta en algunos países, y habría generado una estructura de oportunidades políticas para las comunidades indígenas. Esta estructura de oportunidades coincide con el proceso de democratización en países

como México, Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador. En segundo lugar, se valora la importancia de la creación de redes de comunicación y de organizaciones inter-regionales entre diversos actores sociales. En tal sentido, la penetración del Estado y de la Iglesia en las comunidades indígenas habría contribuido para la creación de redes que después habrían sido utilizadas por los indígenas para su movilización.

Con un énfasis diferente, aunque valorando la importancia de las instituciones, se ha señalado que en América Latina, a pesar de la diversidad étnica, los partidos políticos organizados en torno a una etnia eran muy pocos hasta la década del noventa. La presencia de la heterogeneidad social no se expresaba en el surgimiento de nuevos partidos políticos; la existencia de ciertos clivajes no generaba de forma automática nuevas organizaciones políticas (Van Cott, 2003). En esta perspectiva, el surgimiento de los partidos étnicos está ligado no sólo a la presencia de heterogeneidad social, sino también a otros factores que se conjugan y generan ciertas condiciones a partir de las cuales se explica su origen: las características de las instituciones, las condiciones de las organizaciones étnicas y los movimientos sociales, y los cambios en el ambiente político, que generan nuevas ventanas de oportunidades que conducen a que los actores políticos tomen la decisión de conformar agrupaciones partidarias.

En estos trabajos sobre América Latina, se asume que el cambio institucional juega un papel relevante y que determinadas reglas electorales propician mejores condiciones y posibilidades para los nuevos partidos: el sistema proporcional posibilita un mayor acceso a escaños para las minorías, mientras que los sistemas mayoritarios son más excluyentes; la no existencia de barreras legales o umbrales electorales para el acceso a escaños, o la presencia de umbrales muy pequeños favorece a los nuevos partidos que tienen electorados incipientes y muy pequeños; la existencia de fórmulas de conversión de votos en escaños con mayores posibilidades para las minorías son los sistemas de cocientes y restos mayores, pues generan mayor igualdad de condiciones para partidos grandes y pequeños, mientras que las fórmulas de promedios o cifras repartidoras tienden a favorecer a los partidos grandes en la asignación de curules (Lijphart, 1986); en los sistemas de representación proporcional entre mayor es el tamaño de los distritos más proporcional es la distribución de escaños y se favorecerá la forma-

ción y viabilidad electoral de nuevos partidos (Taagepera y Shugart, 1989; Van Cott, 2003); también la elección popular de autoridades en los niveles territoriales permite el acceso a minorías étnicas en las regiones en las cuales estas minorías tienen mayor densidad poblacional.

En los países en que los grupos indígenas pudieron participar en procesos constituyentes, se generaron transformaciones orientadas hacia el multiculturalismo, que favorecería su inserción en la competencia electoral, como ocurrió en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia (Van Cott, 2003). El argumento a favor de estas disposiciones se fundamenta en el planteamiento según el cual las minorías han contado con una serie de obstáculos e impedimentos, incluso prejuicios, que han desalentado su participación activa en el sistema político, por lo cual, para propiciar su acceso a los órganos de representación, era necesario crear un derecho especial y diferenciado. Se consideró que en situaciones normales de competencia las minorías étnicas difícilmente podrían obtener escaños y representación en los órganos legislativos.

A partir de estas premisas, el presente artículo aborda el surgimiento de partidos étnicos indígenas en Colombia, y también su desempeño electoral. Sostiene que su origen está asociado a las transformaciones institucionales que generan ciertas condiciones de discriminación positiva y una mayor apertura del sistema político; de igual forma, trascendiendo una perspectiva institucional determinista, se reconocen las experiencias organizativas previas a los cambios en las reglas de juego como un factor central para explicar su origen. En el marco de una nueva estructura de oportunidades a comienzos de la década del noventa, se da el paso de la organización social a la participación electoral indígena, lo que implica un redimensionamiento de las propias comunidades étnicas, que encuentran un importante apoyo de sectores del electorado que asume de forma positiva su emergencia en el escenario electoral (Pizarro, 2003; Peñaranda, 2001; Laurent, 2005; Agudelo, 2005).

El texto se divide en tres partes. En la primera se hace una sucinta descripción de los procesos formativos de las organizaciones indígenas nacionales. En la segunda se analiza la transformación de la participación social en participación político-electoral. En la tercera se presentan las conclusiones de la investigación.

De lo social a lo político-electoral

Peñaranda señala que desde comienzos de la década del noventa los indígenas de Colombia pasaron de ser protagonistas en lo social, a serlo también en lo político (2003). Esta afirmación de uno de los principales estudiosos de la historia de las comunidades indígenas en Colombia expresa, por una parte, que estos grupos han actuado como actores colectivos organizados en defensa de sus intereses, de sus reivindicaciones y de su reconocimiento como ciudadanos con plenos derechos. Por otra parte, que también se han organizado y han intervenido como actores políticos en competencia por acceder y/o compartir el poder político en los niveles nacional, regional y local.

Las comunidades indígenas en Colombia constituyen una minoría étnica que representa cerca del 3.5 por ciento del total de la población[2] y cuentan con una importante tradición de organización social. Desde la década del setenta, de manera similar a otros países de América Latina, los indígenas constituyeron organizaciones formales siendo la primera de ellas el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que nació en 1971 como resultado de la reunión de representantes indígenas del departamento de Cauca. Inicialmente, el CRIC planteó un programa de acción orientado a recuperar y ampliar las tierras de sus resguardos, a fortalecer el poder de las autoridades tradicionales, a dar a conocer las leyes que afectaban a sus comunidades y a reivindicarlas y defender su historia, sus lenguas y costumbres y a impulsar la implementación de una educación bilingüe y bicultural. A lo largo de la década del setenta, los indígenas y dirigentes del CRIC fueron objeto de persecuciones, torturas, agresiones y asesinatos por parte de grupos armados paramilitares, lo cual condujo,

2 De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas la población indígena en Co-lombia era en el 2005 de 1.378.884, equivalente al 3.4 por ciento de la población total. En algunos departamentos los indígenas representan altos porcentajes respecto a la población total; los departamentos con mayor población indígenas son La Guajira (278.254, el 45 por ciento de la población total); Cauca (247.987, el 21.5 por ciento); y Nariño (154.776, el 10.8 por ciento). Otros departamentos con poca densidad demográfica también tienen altos porcentajes de población indígena (Vaupez, con el 66 por ciento; Guainía, con el 64.8; La Guajira con el 44.9; Vichada, con el 44.3; Amazonas, con el 42). En total son más de 80 etnias en el país.

durante varios años, a que la organización actuara en la clandestinidad; no obstante, fue ampliando su influencia a diversas regiones del país.

El CRIC continuó una importante tradición de organización y movilización de los indígenas que en el país ha representado una variante del movimiento campesino nacional orientado hacia la lucha por la tierra. Como actor colectivo, el CRIC se diferencia de otros sectores sociales y actúa con un sentido de comunidad, contando con el apoyo de otros sectores, como militantes de grupos de izquierda, sindicalistas, intelectuales y funcionarios estatales (Gros, 1991).

Cuando se consolidó como organización, el CRIC sirvió de ejemplo para nuevas organizaciones indígenas en el país, las cuales conformaron, a comienzos de la década del ochenta, un consejo provisional que se encargó de coordinar y manejar las relaciones entre los diversos consejos regionales. En 1980, se realizó el primer encuentro nacional de las comunidades indígenas, se estableció una Coordinadora Indígena Nacional y se propuso organizar un congreso nacional que debía ser el punto de partida para la creación de una organización nacional. Los diversos consejos indígenas que concurrieron al congreso crearon la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que planteó una serie de reivindicaciones de los indígenas frente al Estado, y posteriormente se expresó a favor de la lucha por todos los sectores subordinados del país y en oposición a la lucha armada. La ONIC se constituyó como una unión de organizaciones a través de la cual las comunidades indígenas se presentaron como un interlocutor organizado frente al Estado (Gros, 1991; Laurent, 2005).

De manera paralela a la organización de la ONIC, surgió a comienzos de la década del ochenta la Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).[3] A finales de 1979, algunos cabildos de los departamentos de Cauca y Nariño realizaron una marcha de gobernadores hacia la capital del país en protesta por el proyecto de estatuto indígena que intentaba implantar el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Con este antecedente se realizó al poco tiempo la primera asamblea del pueblo guambiano, a la cual asistieron indígenas de diversos resguardos, que bajo la dirección del cabildo de Guambía (Cauca) constituyeron una

3 Un detallado inventario de las organizaciones surgidas a lo largo de la década del ochenta es presentado por Virginia Laurent (2005: 76-77).

nueva organización. El movimiento, denominado Autoridades Indígenas del Sur Occidente Colombiano (AISO) asumió una posición crítica frente al CRIC y su comité ejecutivo, planteando que sus dirigentes no tenían el carácter de autoridades indígenas. De igual forma expresó su oposición a las guerrillas, por sus intentos de interferencia en la organización; esta posición incluía al grupo guerrillero Quintín Lame.[4] La nueva organización planteó la necesidad de la recuperación de sus tierras como uno de sus propósitos fundamentales. En 1991 adoptó el nombre de AICO, y desde entonces sus reivindicaciones han estado centradas en los derechos de las minorías indígenas y en la necesidad del reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del país (Peñaranda, 2001; Laurent, 2005).

En 1990 se presentó un quiebre histórico en ONIC y en AICO, con el tránsito de organizaciones sociales hacia organizaciones orientadas para la participación electoral. La primera incursión en la competencia electoral se presentó con la candidatura para la Cámara de Representantes por el departamento del Cauca del gobernador de Guambía, Lorenzo Muelas, en 1990, a nombre de AICO. En esta ocasión el movimiento no logró obtener ningún escaño. La segunda participación indígena en elecciones se presentó el mismo año para las elecciones de Asamblea Constituyente: AICO presentó la candidatura de Lorenzo Muelas y la ONIC, la de Francisco Rojas Birry. Ambos fueron elegidos y sus candidaturas despertaron el interés nacional y lograron movilizar más electores que algunas de las listas encabezadas por políticos de amplia trayectoria nacional. Por parte del desmovilizado grupo armado Quintín Lame, participará en la Asamblea Constituyente Alfonso Peña Chepe, con voz pero sin derecho al voto (ver Cuadro 1).

4 Quintín Lame (1880- 1967) fue un líder indígena del departamento del Cauca quien impulso la organización indígena durante las primeras décadas del siglo XX. El movimiento guerrillero que tomó su nombre apareció públicamente en 1985, y surgió como respuesta a la represión a que los indígenas del Cauca eran sometidos por parte de los terratenientes. Durante el periodo 1985-1991 este movimiento se caracterizó por presentarse como una vanguardia revolucionaria y mantuvo una fuerte relación con las comunidades locales. Su acción se concentró especialmente en los departamentos del Suroeste colombiano (Cauca, Tolima y Huila) y actúo fundamentalmente como un grupo de autodefensa. En 1991, después de un proceso de paz, la guerrilla Quintín Lame se desmovilizó. Se reinsertaron 157 guerrilleros que fueron indultados por delitos políticos. Se acordó la presencia de un vocero sin voto en la Asamblea Constituyente, y también desarrollar obras por parte del Estado en dieciséis municipios del Cauca, en la zona de influencia del movimiento (Peñaranda, 1999 y 2001).

Cuadro 1. **Resultados de la elección para la Asamblea Nacional Constituyente en 1990. Listas que obtuvieron escaños**

Cabeza de lista	Partido/organización	Votación	Escaños
Antonio Navarro	AD-M19	992.613	19
Álvaro Gómez Hurtado	Movimiento de Salvación Nacional	574.411	11
Misael Pastrana Borrero	Partido Social Conservador	236.794	5
Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal	138.662	3
Jaime Castro	Partido Liberal	137.943	3
Jaime Ortíz Hurtado	Movimiento Unión Cristiana	115.201	2
Carlos Lemos Simmonds	Partido Liberal	107.097	2
Juán Gómez Martínez	Conservador Independiente	92.752	2
Alfredo Vásquez C.	Unión Patriótica	95.088	2
Rodrigo Lloreda	Partido Social Conservador	73.507	2
Fernando Carrillo	Movimiento Estudiantil	64.711	1
Antonio Galán Sarmiento.	Partido Liberal	54.543	1
Helena Herrán	Partido Liberal	42.029	1
Julio Salgado Vásquez	Partido Liberal	65.579	1
Alfonso Palacios Rudas	Partido Liberal	34.692	1
Francisco Rojas Birry	ONIC	31.783	1
Juán B. Fernández	Partido Liberal	34.720	1
Jaime Giraldo Ángel	Partido Liberal	30.773	1
Eduardo Espinosa	Partido Liberal	30.081	1
Armando Holguín	Partido Liberal	30.607	1
Miguel Antonio Yepez	Partido Social Conservador	27.769	1
Carlos Holmes Trujillo	Partido Liberal	28.735	1
Gustavo Zafra Roldán	Partido Liberal	27.654	1
Guillermo Guerrero F.	Partido Liberal	25.724	1
Jaime Benítez	Independiente	24.625	1
Lorenzo Muelas H.	Movimiento AICO	22.443	1
Iván Marulanda Gómez	Partido Liberal	22.999	1
Guillermo Plazas Alcid	Partido Liberal	22.991	1
Jaime Arias López	Partido Liberal	20.523	1

Fuente: Jaime Buenahora Febres (1992). *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Cámara de Representantes-Pontificia Universidad Javeriana.

Desde las elecciones de 1990 se manifestaron dos aspectos que van a caracterizar la presencia de los indígenas en las elecciones durante el periodo 1990-2006: primero, la división y rivalidad entre sus organizaciones nacionales, que conducirán a una creciente fragmentación en la participación en los niveles nacional y territorial; y segundo, la movilización de electores diferentes a los miembros de las comunidades indígenas, lo cual se va a expresar en el apoyo recibido en algunos departamentos con muy

poca presencia de población indígena y, especialmente, en las ciudades capitales de departamento. Como se observa en el Cuadro 2, aunque el grado de concentración del electorado de los candidatos indígenas es muy baja –este indicador se mide por el porcentaje del total de votos que el candidato obtiene en la circunscripción de origen del candidato que encabeza la lista–, obtuvieron votos en todas las circunscripciones del país. Lo que ocurrió en estas elecciones se constituirá en una estrategia electoral para las minorías políticas del país en su participación en las elecciones para el Senado mediante circunscripción única nacional, lo que Archer y Shugart (1997) han denominado *estrategia dispersa*; es decir, sumar electorados pequeños en todas las circunscripciones del país (en total 33, con más de 1100 municipios) para luego agregarlos e intentar obtener escaños. Esta estrategia se facilita por la gran fragmentación de los partidos Liberal y Conservador, junto con la proliferación de pequeños partidos que hacen que disminuya el número de votos requeridos para ser elegido. Desde el año 2003, se modificará esta dinámica electoral al introducirse las listas únicas, el umbral electoral y la fórmula de cifra repartidora de distribución de escaños.

Cuadro 2. **Grados de concentración del electorado de los candidatos indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente**

NB: Total de circunscripciones o distritos electorales: 33

Candidatos	Circunscripciones en las cuales obtuvieron votos	Índice de concentración circunscripción de origen
Lorenzo Muelas: AICO	33	0.11
Francisco Rojas: ONIC	33	0.06

Fuente: cálculos del autor con base en Virginia Laurent (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia e Instituto Francés de Estudios Andinos.

La presencia de los indígenas fue fundamental para que se incluyeran en la nueva Constitución los derechos especiales para las minorías étnicas y el reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural de la nación colombiana. Los cambios implicaron el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de Colombia, y el establecimiento de una serie de

disposiciones orientadas a generar una dinámica de discriminación positiva que va a permitir que los indígenas accedan al Senado Nacional mediante un distrito o circunscripción especial en la cual se eligen dos senadores a partir de las elecciones de 1991.[5]

En la coyuntura del proceso constituyente y con motivo de las primeras elecciones para el Congreso de la República de 1991, surgió la tercera organización nacional indígena: la Alianza Social Indígena (ASI). La ASI fue creada ese mismo año, en el departamento del Tolima, producto de la reunión de ex miembros del grupo guerrillero desmovilizado Quintín Lame, líderes del movimiento indígena de los departamentos del Cauca, Tolima, Chocó y Antioquia, dirigentes campesinos del Cauca y líderes de la organización social Nuevos Barrios, también del departamento del Cauca. Su origen está asociado a una situación de conflicto al interior de la ONIC. En la búsqueda de candidatos para las elecciones de 1991, en la ONIC se presentaron dos posiciones: de un lado, quienes desde las zonas de la selva y llano proponían una lista única, y de otro, la propuesta de la zona andina de que hubiesen dos listas. Al final, la reunión de junta directiva acordó una lista única, encabezada por Gabriel Muyuy

5 Con la nueva Constitución se generó una gran transformación respecto a los derechos de los indígenas. Con los artículos 1, 7 y 70, se reconoció el carácter pluriétnico y pluricultural de Colombia con garantías para la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. El artículo 8 consagró la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, y el artículo 10 determinó que el castellano era el idioma oficial de Colombia, y que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos eran oficiales en sus territorios. De igual manera, se consagró la autonomía de las formas propias de gobierno de los territorios indígenas estableciendo que estas constituían entidades territoriales con autonomía para gobernarse y ser receptoras de recursos provenientes de la nación (artículos 286, 287, 329 y 330). También se estableció la protección de formas comunales de propiedad y los resguardos fueron reconocidos como propiedad colectiva, inalienable, imprescriptible e inembargable. Mediante el artículo 171 se estableció que el Senado estará conformado por 100 miembros, y dos senadores más elegidos en la circunscripción especial indígena. Se determinó que los indígenas que aspiraran a ser elegidos deberían haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes de una de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendada por el ministro de gobierno. Posteriormente, mediante la ley 649 del 2001 se estableció que, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución política, habría una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción estaría integrada por cinco curules: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.

Jacanamijoy, indígena *ingano* del Putumayo. Ante el descontento que esta decisión generó en algunos sectores, las demás regionales de zona andina, junto con antiguos miembros de Quintín Lame, se reunieron en el resguardo de Yaguará, Tolima, y decidieron lanzar su propia lista. Esta lista se presentó con el nombre de Alianza Social Indígena, y fue encabezada por el líder *coconuco* del Cauca, Anatolio Quirá, ex presidente de la ONIC (Peñaranda, 2001; Laurente, 2005).

Desde el comienzo, la nueva organización se presentó como una alternativa política para los sectores populares, no exclusivamente para los indígenas, y reivindicó la importancia de la participación comunitaria y la necesidad de tomar distancia de las organizaciones políticas de izquierda, pues consideraba que estas no propiciaban una mayor organización de la sociedad civil en sus propuestas políticas. Inicialmente se apoyó en las bases del movimiento armado Quintín Lame, aunque sin llegar a presentar una identificación directa entre la organización guerrillera y la nueva organización. Posteriormente la organización se extendió a varias regiones del país involucrando, además de los indígenas, a obreros y a estudiantes, bajo la bandera de la lucha contra la exclusión. Su proyecto inicial se enfatizó en tres elementos: la defensa de la diversidad étnica, social, política, cultural y regional; el propósito de construir, desde la base, una alternativa de poder popular orientado a democratizar al Estado desde lo local y contribuir a la conformación de un proyecto político alternativo (Peñaranda, 1999). El propósito pluriétnico y multicultural de ASI se manifestará cuando, a través de la organización, participen también personas no indígenas en las elecciones. En diversas ocasiones se avalarán candidatos no indígenas: un candidato presidencial en dos ocasiones y también candidatos a alcaldías y gobernaciones.

En este nuevo contexto y bajo un nuevo marco institucional después de la Asamblea Constituyente surgió la cuarta organización indígena nacional, como resultado de una división al interior de la ONIC. En el momento de seleccionar el candidato para la circunscripción especial indígena al Senado para el periodo 1991-1994, un sector de la ONIC que agrupaba a los indígenas de la región de la selva-llano se expresó a favor de la candidatura de Gabriel Muyuy. Los representantes de la zona andina se opusieron a este candidato y propusieron a Anatolio Quirá, quien

finalmente sería el candidato oficial. Ante la situación de conflicto, la ONIC renunció a su personería jurídica y decidió disolverse como organización político-electoral. Un sector consideró que esto había sido un error y que la ONIC, queriendo ser imparcial se había alineado con ASI. Más de setenta delegados indígenas de organizaciones regionales decidieron crear el Movimiento Indígena Colombiano (MIC). La nueva organización logró acceder al Congreso de la República en las elecciones de 1994 mediante la reelección de Gabriel Muyuy. Pero en 1998 perdió su personería jurídica por no alcanzar representación en el Congreso.

Con la presencia de las tres organizaciones, a comienzos de la década del noventa y después de muchas décadas de exclusión, las minorías indígenas empezaron a contar con un mayor reconocimiento y visibilidad, con mejores condiciones para la participación política y con garantías de acceso al Congreso de la República. Como resultado de la conjunción entre la tradición organizativa y una nueva estructura de oportunidades, la presencia indígena en la esfera político-electoral se enmarca en dos situaciones que la presentarán como una opción más viable. Por una parte, el bajo peso demográfico de los indígenas en relación con el total de la población hizo que el Estado y ciertos sectores políticos del país asumieran que no existía riesgo para sus intereses por la presencia de un nuevo actor social y político que pudiera generar desequilibrios en los poderes establecidos. Como veremos en el apartado siguiente, aunque los indígenas obtienen escaños adicionales a los garantizados por la nueva Constitución de 1991 y logran acceder a espacios de poder político en el nivel subnacional, su presencia no da origen a desequilibrios en el sistema, lo cual habría generado resistencias de parte de los partidos predominantes. Por otra parte, el hecho de que los territorios indígenas estuvieran ubicados en zonas estratégicas para la economía aumentaba su importancia, por lo que un mayor reconocimiento de estas comunidades y el reforzamiento de sus lazos con el Estado podían convertirlos en un factor de estabilidad para contener la presencia de las guerrillas y el narcotráfico (Peñaranda; 2001).

Cuadro 3. **Organizaciones indígenas nacionales con presencia en el Congreso de la República, 1991-2006**

Organización	Año de creación	Origen
Organización Nacional Indígena de Colombia: ONIC	1982	Surge como producto del primer congreso nacional indígena.
Organización de Autoridades Indígenas de Colombia: AICO	1991	Tiene como antecedente la organización Autoridades Indígenas del Sur Occidente Colombiano (AISO) creada en 1979. En 1991 se crea como una organización en contraposición al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
Alianza Social Indígena: ASI	1990	Surge en el departamento del Tolima, producto de la reunión de ex miembros del grupo Quintín Lame, líderes indígenas de varios departamentos, de organizaciones sociales. Surge de una situación de conflicto al interior de ONIC.
Movimiento Indígena Colombiano: MIC	1991	Surge en la coyuntura electoral de 1991. Ante la disolución de la ONIC delegados indígenas regionales crearon la nueva organización.

Fuente: (Escobar, 2005: 148 y ss). Elaboración: Iván Narváez.

Las organizaciones indígenas en la competencia electoral: Éxito y fragmentación creciente

Con su tránsito de lo social hacia lo político-electoral, las organizaciones indígenas han logrado un éxito relativo. Su presencia en las elecciones ha trascendido el espacio preferencial establecido por la Constitución de 1991 mediante las circunscripciones especiales y bajo este criterio, por su condición de minoría étnica, adquiere sentido hablar de éxito electoral, el cual se ha manifestado en su participación sostenida en el total de la votación para el Congreso de la República, en la obtención de curules a nivel nacional y subnacional (concejos municipales y asambleas departamentales) y en el acceso a alcaldías municipales y gobernaciones departamentales.

En el relativo éxito electoral de las organizaciones indígenas inciden diversos factores. Por una parte, aunque estas organizaciones han estado centradas en orientaciones integradoras demarcadas por lo étnico, por las reivindicaciones de "los suyos", también han incluido en sus propuestas tópicos que involucran a toda la sociedad. Como actores históricamente excluidos y como protagonistas emergentes en la vida del país, los indígenas han contado con la simpatía, solidaridad y apoyo de muchos electores no indígenas, especialmente en las ciudades más pobladas del país, en las que han conseguido votos indígenas y no indígenas. Por otra parte, se han basado en las organizaciones preexistentes como infraestructura de soporte para su actividad política, el proselitismo y el manejo de recursos. En su incursión en la competencia electoral no han partido de cero y cuentan con un sustrato organizativo que les ha servido de apoyo. En tercer lugar, a partir de la incursión en la Asamblea Constituyente y el posterior acceso al Congreso de la República, las organizaciones indígenas han proyectado algunos liderazgos nacionales que han logrado ser visibles en todo el país y han contado con el apoyo de diversos sectores de electores. En cuarto lugar, los indígenas han establecido alianzas con otros partidos especialmente de izquierda, a través de las cuales candidatos indígenas han accedido a escaños en el Congreso y a un cargo de gobernador departamental.

Además de los factores señalados, hay que considerar dos aspectos que han impuesto ciertas limitaciones para el desempeño electoral indígena. En primer lugar, la fragmentación, que ha impedido la conformación de una organización nacional que unifique, aglutine y coordine a las diversas comunidades indígenas del país; lo cual ha permitido el surgimiento de diversas organizaciones regionales que han incursionado en la competencia electoral, conduciendo a que algunos candidatos indígenas actúen por sus propias iniciativas y aspiraciones y participen en listas de otros partidos, especialmente en las elecciones del 2003 y 2006. En segundo lugar, ciertas percepciones negativas sobre la labor de los congresistas por parte de algunos sectores indígenas, especialmente en las elecciones del 2006 en las cuales, como veremos más adelante, el voto en blanco superó a la votación por los candidatos, con lo cual se generó un amplio debate al interior de las organizaciones indígenas.

En resumen: la participación de los indígenas en las elecciones se dio a través de tres organizaciones nacionales entre 1991 y 1998 (ASI, AICO y MIC). Posteriormente, con la pérdida del reconocimiento legal del MIC en 1998 al no haber obtenido escaños en el Congreso de la República, la participación se restringió a las otras dos organizaciones, con la presencia de nuevas agrupaciones regionales y la incorporación de líderes indígenas a las listas de otros partidos políticos desde finales de los noventa.

Respecto a la participación electoral indígena en el periodo analizado podemos resaltar tres aspectos centrales. En primer lugar, como minoría étnica y política, los indígenas han incrementado de forma gradual su capacidad de movilización electoral en las elecciones desde su primera participación en 1990. A nivel nacional pasaron en términos absolutos de un total de 54.226 votos obtenidos en las elecciones para la Asamblea Constituyente a 184.759 votos en las elecciones para el Senado en el 2006. En términos relativos su votación se ha mantenido alrededor del 2 por ciento, con muy leves variaciones (ver Cuadro 4). Con el mantenimiento de su participación en la votación global, al aumentar el potencial electoral y la votación general, aumenta también su electorado.

Esta movilización electoral nacional se ha traducido en una oscilante obtención de escaños. En tres elecciones accedieron a cinco escaños en el Congreso Nacional, y en dos ocasiones (1994 y 2002) sus escaños se han limitado a las circunscripciones especiales. Como veremos más adelante, la reducción de escaños está relacionada con los mayores grados de fragmentación y, en las elecciones del 2006, con la drástica reducción de votos efectivos combinada con un incremento excepcional de los votos en blanco.

Cuadro 4. **Evolución de la votación de los indígenas para Senado y Cámara de Representantes, 1991-2006**

Año	Senado Votación total			Cámara de Representantes Circunscripciones ordinarias		
	Votación	Porcentaje	Escaños	Votación	Porcentaje	Escaños
1991	95.410	1.96	4	29.515	3.33	1
1994	104.889	2.07	2	17.853	2.20	0
1998	150.461	1.81	3	78.344	2.19	2
2002	226.713	2.30	4	250.807	—-	1[1]
2006	200.140	2.00	2	203.584	—-	1[1]

Fuente: cálculos del autor con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
* Los datos para Senado incluyen circunscripción especial y ordinaria. El cálculo del porcentaje se hace con base en votos por candidatos más votos en blanco. Incluye candidatos en organizaciones indígenas y no indígenas.
** El cálculo para la Cámara de Representantes se realiza sobre la base de la suma de la votación total de los departamentos en los que hubo candidatos indígenas, más la votación en la circunscripción especial. Incluye candidatos en organizaciones indígenas y no indígenas.
1 Un escaño por la circunscripción especial. No se calcula el porcentaje por incluir las votaciones de circunscripción especial y los distritos departamentales.

En el nivel subnacional, las organizaciones indígenas han obtenido escaños en todas las corporaciones públicas en los departamentos de mayor densidad en población indígena, y han accedido a alcaldías municipales y en tres ocasiones a gobernaciones departamentales (ver Cuadro 5). Su mayor presencia en las corporaciones públicas corresponde a los departamentos de Cauca y Nariño, en los cuales han tenido mayor tradición organizativa, sus organizaciones nacionales tienen mayor influencia y se concentra el mayor número de indígenas del país.

En el caso del Cauca, en las elecciones del 2000 el candidato indígena Floro Tunubalá ganó las elecciones a la gobernación departamental a través de una coalición de la ASI, AICO y diversos sectores políticos y sociales del departamento (el sindicato de profesores Asoinca, la seccional de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y una fracción del Partido Liberal) agrupados bajo la denominación de Bloque Social Alternativo. El triunfo fue especialmente significativo por tratarse de un departamento con una fuerte tradición anti-indígena de parte de sus elites políticas y sociales. No obstante, el éxito en las elecciones no se repitió en el 2003, año en el cual los indígenas no presentaron un candidato propio y respaldaron a uno del partido de izquierda Polo Democrático Independiente, el

cual fue derrotado por el candidato del Partido Conservador. En estas elecciones los indígenas también redujeron sus escaños en la asamblea departamental, en los concejos y alcaldías municipales.

Las organizaciones indígenas también han ganado dos elecciones de gobernadores en el departamento de Guainía, en el cual más del 60 por ciento de la población es indígena. En 1997 el triunfo fue de Arnaldo José Rojas, de ASI, quien posteriormente fue destituido del cargo; y en el 2003 obtuvo el triunfo el candidato de AICO, Efrén de Jesús Ramírez.

Cuadro 5
Distribución territorial de diputados, concejales y alcaldes indígenas

Departamentos	Diputados Departamentales					Consejales Municipales					Alcaldes Municipales				
	1992	1994	1997	2000	2003	1992	1994	1997	2000	2003	1992	1994	1997	2000	2003
Antioquia	—	1	2	2	1	—	12	15	13	14	—	—	—	1	2
Cauca	1	3	1	4	3	2	90	20	109	99	—	7	3	9	4
Chocó	—	1	2	—	1	—	16	19	17	8	—	1	3	1	—
Guainía	—	—	—	1	1	—	—	2	3	2	—	—	—	—	—
Nariño	—	—	—	—	1	5	16	28	45	34	—	—	4	2	2
Vichada	—	5	—	3	—	—	—	5	12	—	—	—	1	—	—
Vaupez	—	—	3	1	—	—	—	1	4	1	—	—	1	—	—
Amazonas	—	1	1	—	—	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—
Tolima	—	—	1	—	—	4	—	11	6	4	—	—	—	—	—
Otros departamentos	0	0	0	0	0	8	36	33	39	52	0	0	1	2	1
Total	1	11	10	11	7	21	170	164	249	214	0	8	13	15	9

Fuente: elaboración del autor con base en Virginia Laurent (2005), y en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, un aspecto destacado del desempeño electoral de las organizaciones indígenas es su obtención de votos en todas las circunscripciones del país en elecciones nacionales. Desde la participación en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1991 los candidatos indígenas han obtenido votos en todos los departamentos. Como lo mencionamos anteriormente, las candidaturas indígenas han recurrido a la *estrategia dispersa,* mediante la cual han logrado agregar pequeñas votaciones en todo el país, consiguiendo así escaños adicionales a los que les garantizan las circunscripciones especiales.

Todos los candidatos indígenas que han participado en las cinco elecciones nacionales combinan la obtención de votos en todo el país con un bajo grado de concentración del electorado en su circunscripción de origen (ver Cuadro 6). Con excepción del candidato Ramiro Estacio de AICO en las elecciones del año 2006, en todos los casos la tendencia muestra que altos porcentajes del total del electorado no proviene del departamento de origen del candidato, y que aún en los departamentos en los cuales no existe población indígena, o esta es muy escasa, reciben apoyo electoral. Sectores que no apoyan a los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, ni a otras pequeñas organizaciones políticas independientes, se movilizan a favor de la "causa indígena", especialmente en las grandes ciudades del país.

Cuadro 6. **Grados de concentración del electorado para los candidatos de organizaciones indígenas en las elecciones para Senado, 1991-1998**

Candidatos	Votación	Distritos en las cuales obtuvo votos	Índice de concentración distrito de origen del candidato
1991			
Floro Tunubalá: AICO	30.212	33	0.09
Gabriel Muyuy : ONIC	30.020	33	0.10
Anatolio Quirá : ASI	24.493	33	0.25
1994			
Lorenzo Muelas: AICO	28.366	33	0.32
Francisco Rojas: ASI	20.453	33	0.29
Floro Tunubalá: AICO	12.413	33	0.31
Jesús E Piñacué: ASI	16.173	33	0.50
Gabriel Muyuy: MIC	14.245	33	0.14
1998			
Jesús E Piñacué: ASI	66.279	33	0.25
Francisco Rojas: ASI	29.231	33	0.19
Martín Tenganá: AICO	18.224	33	0.52
Gabriel Muyuy: MIC	17.373	33	0.22
2002			
Jesús E. Piñacué: ASI	83.594	33	0.30
Efrén Félix Tarapués: AICO	35.215	33	0.41
Francisco Rojas: Visión	29.578	33	0.50
José D. Caldón: ASI	19.776	33	0.59
Marcelino Chindoy: PIC	11.266	33	0.31
2006			
Jesús E. Piñacué: ASI*	24.196	33	0.47
María E .Yagarí: ASI*	9.123	33	0.40
Ramiro Estacio: AICO**	9.901	33	0.74
Lorenzo Almendra: AICO**	6.926	33	0.26

Fuente:
Cálculos del autor con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
* Datos de los candidatos. La votación total de la lista fue 43.903.
** Datos del candidato. La votación total de la lista fue 21.624.

El tercer rasgo sobresaliente del desempeño electoral indígena ha sido la creciente fragmentación y la competencia interna, primero entre las tres organizaciones nacionales en las elecciones en el periodo 1991-1998, y posteriormente con un incremento de la fragmentación por la decisión de algunos líderes indígenas de buscar el aval para sus candidaturas en otros partidos o movimientos políticos. Debido a esta fragmentación las organizaciones no logran coordinar su participación electoral, y han afrontado una doble competencia: entre sí por los escaños exclusivos en el Senado y la Cámara (en esta última desde el año 2002), y entre sí y con los demás partidos por los escaños en la Cámara de Representantes, por las circunscripciones ordinarias.

Como se observa en el Cuadro 7, en ambas cámaras el abanico de las candidaturas indígenas se ha ido abriendo gradualmente, con incremento del número de candidatos de origen indígena que recurren a otras organizaciones políticas para presentarse a elecciones.

Cuadro 7

Candidatos indígenas en elecciones parlamentarias, 1991-2006

Año	Senado		Cámara de representantes	
	No. de listas de organizaciones indígenas	Candidatos indígenas en otros partidos	No. de listas por organizaciones indígenas	Listas de candidatos indígenas en otros partidos
1991	Dos listas por la circunscripción especial. Una lista por la circunscripción ordinaria.	Una lista por el Partido Liberal.	Una lista en Bogotá, Nariño y San Andrés y dos listas en Cauca.	—————-
1994	Dos listas por la circunscripción especial. Tres listas por la circunscripción ordinaria.	Tres listas por el Partido Liberal.	Una lista en Bogotá, Amazonas, Cauca y Guanía y dos listas em Vichada.	—————-
1998	Tres listas por la circunscripción especial y una por la ordinaria.	Candidatos en los movimientos Ciudadano y Nueva Fuerza Democrática.	Tres listas en Antioquia,dos en Bogotá, Vichada y Vaupez y una lista em Nariño, Cauca, Chocó, Guainía, Meta, Valle.	De las catorce listas, cuatro en alianzas.
2002	Cuatro listas por la circunscripción especial y una por la ordinaria.	Candidatos en los movimientos Frente Social y Político; Partido del Socialismo Democrático; Partido Liberal; Movimiento Comunal y Comunitario; Movimiento Defensa Ciudadana; Convergencia Ciudadana.	Ocho listas para la circunscripción especial y siete para la ordinaria (dos listas por Antioquia y una en Cauca, Bogotá, Vichada, Amazonas y Guanía).	De las ocho listas para la circunscripción especial, tres se presentaron en alianzas con otros partidos.
2006	Dos listas por la circunscripción especial.	Tres candidatos por el Polo Democrático Alternativo, uno por el Partido Liberal Cambio y uno por Cambio Radical.	Una lista en Bogotá, Cauca Vichada, Vaupez, Nariño y Tolima; dos listas por Guainía y dos listas por la circunscripción especial indígena.	Listas en seis partidos no indígenas: Polo Democrático Alternativo, Radical, Movimiento de Participación Comunitaria, Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia, Movimiento Únete y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

Fuente: elaboración del autor con base en Virginie Laurent (2005), y en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A lo largo del periodo analizado, aunque AICO y ASI se mantienen como organizaciones mayoritarias con su presencia continua en las elecciones, el incremento del fraccionalismo es apreciable y se configuran cuatros dinámicas electorales para el Congreso de la República:

1. La competencia interna por los escaños en la circunscripción especial para el Senado, la cual ha estado centrada en la rivalidad entre AICO y ASI.

2. La competencia por escaños en el Senado por la circunscripción ordinaria nacional, en la cual han participado ASI, AICO, diversas organizaciones regionales y, especialmente en las elecciones del 2002 y 2006, candidatos indígenas incluidos en las listas únicas de otros partidos.

3. La competencia por el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial desde el 2002, en la cual se ha manifestado la mayor fragmentación y competencia entre candidatos de organizaciones nacionales (ASI y AICO), agrupaciones indígenas regionales y candidatos avalados por partidos no indígenas.

4. La competencia para la Cámara de Representantes en el interior de cada departamento frente a otros partidos, y en algunos pocos casos también entre candidatos indígenas. Por su condición de minoría, los indígenas sólo han accedido a escaños en estas últimas en 1991(en Bogotá el candidato de AICO, José Narciso Jamioy) y 1998 (en Guainía, Jhony Aparicio Ramírez y en Vichada, Leonardo Caicedo, ambos de ASI).

El proceso de fragmentación ha puesto en evidencia la débil articulación de las diversas organizaciones indígenas, lo cual ha impedido la conformación de una sola organización nacional que aglutine a todos los grupos y movimientos indígenas. Asimismo, se han manifestado las rivalidades y aspiraciones individuales de algunos líderes indígenas que han actuado con iniciativa propia y se han desligado de sus comunidades en la búsqueda de acceso a escaños en las corporaciones públicas, especialmente quienes han recurrido a organizaciones políticas diferentes a las indígenas.

En suma, el balance de la participación electoral de los indígenas entre 1990-2006 es relativamente exitoso. A través de su participación han accedido a escaños en el Congreso de la República, en las asambleas y concejos, y han obtenido alcaldías y gobernaciones. Como minoría étnica han logrado movilizar apoyos electorales de diversa procedencia, indígenas y no indígenas, y han ganado un protagonismo que los ha hecho visibles en diversos escenarios del poder político.

Los indígenas en las elecciones del 2006: "voto indígena, voto (en) blanco"

No obstante el éxito y el mayor protagonismo de los indígenas en el escenario electoral, su presencia en las elecciones no ha estado exenta de situaciones conflictivas, de enfrentamientos internos y de paradojas. Una de estas situaciones se generó en las elecciones del año 2006 a raíz de dos resultados que merecen algunas consideraciones especiales: (i) la votación en blanco para el Senado en la circunscripción especial fue mayoritaria respecto a la obtenida por los candidatos, y en la cámara sobrepasó el 30 por ciento de los votos efectivos; (ii) disminuyó la votación total obtenida por los indígenas en ambas cámaras; y (iii) el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial lo ocupó un candidato que se presentó por una organización política no indígena.

En cuanto al primer resultado, en la elección de los dos escaños por la circunscripción especial al Senado indígena los votos en blanco (96.948) superaron a los votos por los candidatos (65.527). Esta situación generó un debate jurídico en el país y una amplia discusión en el interior de las organizaciones indígenas.

El consejo electoral planteó inicialmente que, a la luz de la reforma política del año 2003, las elecciones debían repetirse. Esta postura se fundamentó sobre el argumento de que la mencionada reforma señalaba que, si en elecciones de corporaciones públicas el voto en blanco obtenía la mayoría absoluta sobre los votos válidos, debían repetirse las elecciones por una vez y en ellas no se podrían presentar de nuevo las listas que no hubiesen alcanzado el umbral electoral. Posteriormente, el consejo determinó que la reforma política no regía para la circunscripción especial, y que los escaños debían distribuirse mediante la fórmula de cociente y restos mayores, pues la reforma no había modificado el artículo 171 de la

Constitución, que señala que la circunscripción especial indígena debe regirse por el sistema de cociente electoral y restos mayores. Para tal efecto, dado que ningún candidato obtuvo el cociente electoral, los escaños debían distribuirse por restos mayores o residuos. De acuerdo con las elecciones, resultaron elegidos Jesús Enrique Piñacué de Alianza Social Indígena y Ernesto Estacio, de Autoridades Indígenas de Colombia (ver Cuadro 8).

Cuadro 8.
Votación por la circunscripción especial indígena al Senado 2006

Alianza social indígena		Autoridades indígenas de colombia		Votos en blanco
Votos por la lista	10.584	Votos por la lista	4.797	———
Jesús Enrique Piñacué	24.196	Ernesto Estacio	9.901	———
María E Yagarí	9.123	Lorenzo Almendra	6.926	———
Total	43.903	Total	21.624	96.948

Fuente: resultados electorales 2006 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Frente a la decisión del consejo electoral, las dos organizaciones indígenas nacionales expresaron posiciones diferentes. Para Jesús Enrique Piñacué, de la Alianza Social Indígena, el fallo no se ajustaba a la ley, pues debía considerarse la elección de los indígenas a la luz del acto legislativo N. 1 del 2003. En tal sentido tendrían que validarse los resultados declarándose elegidos a los dos candidatos de ASI, pues solo la lista de este partido habría superado el umbral –el cual equivaldría al 30 por ciento del cociente electoral, es decir, 24.371 votos–. Esto implicaba aplicar la reforma política, con excepción de lo referido al voto. Por su parte, Yesid Briñez Poloche, presidente del movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, planteó que la circunscripción especial no aplicaba la reforma política, pues el acto legislativo del 2003 no había afectado el artículo 171 de la Constitución, y por ello los escaños debían distribuirse con ajuste a cociente y residuo, por lo cual el segundo escaño correspondía a AICO, al candidato Ernesto Estacio (Actualidad Étnica, 08.06.2006).

Aunque la decisión de la corte fue aceptada por las dos organizaciones indígenas, de nuevo se manifestó la rivalidad entre estas agrupaciones, y la alta votación en blanco generó una gran controversia. Las organizaciones indígenas que participaron en las elecciones (ASI y AICO), atribuyeron el hecho a un error técnico en los tarjetones, aduciendo que en estos figuraron dos espacios para el voto en blanco –uno para los partidos y otro para los candidatos–, lo cual habría generado confusión en los votantes. Otros miembros de las comunidades indígenas consideraron que la votación en blanco expresaba inconformidad respecto a la gestión de los congresistas indígenas. En tal dirección, el presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACINC), Ezequiel Vitonás, declaró que los resultados electorales reflejan el desencanto de los indígenas y de muchos electores independientes con la gestión de los parlamentarios indígenas (Actualidad Étnica, 15.03.2006). Asimismo, se hicieron planteamientos respecto a la necesidad de reglamentar las elecciones en circunscripciones especiales, de tal forma que solo los miembros de las comunidades pudieran votar por los candidatos indígenas, con lo cual se evitarían posibles distorsiones en los resultados, considerando que muchos electores no indígenas habrían votado en blanco.

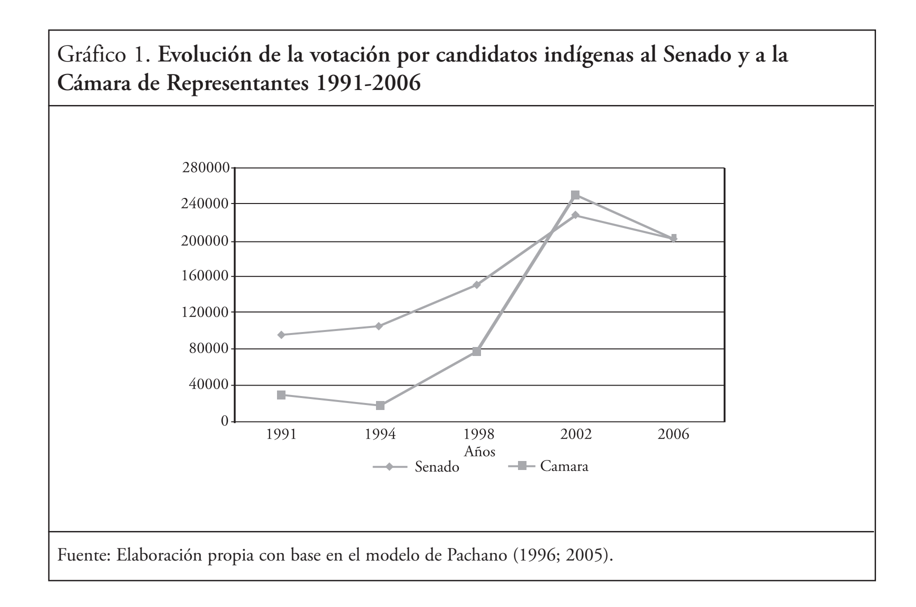
Entre los posibles errores de los votantes indígenas y el probable desencanto de otros electores, un hecho que pudo contribuir a la alta votación en blanco fue la diáspora de candidatos indígenas hacia otros partidos, lo cual generó ambigüedades respecto a su pertenencia política, y también pudo significar un mensaje equívoco para los electores. Quizás una parte de la votación expresara la inconformidad respecto a los candidatos indígenas y el rechazo a quienes se postularon por otros partidos.[6] De igual manera, la decisión de ASI de avalar la candidatura presidencial de Antanas Mockus en oposición a un sector mayoritario de indígenas

6 En el 2002, Francisco Rojas Birry había obtenido 29.578 votos como candidato de Visión Étnica-Huella Ciudadana; en el 2006, como candidato del Polo Democrático, obtuvo 11.603. Floro Tunubalá, quien en las elecciones de 1994 había obtenido 12.413 votos y había ganado en el 2000 la gobernación del departamento del Cauca, en las elecciones del 2006, como candidato del Polo Democrático Alternativo, obtuvo 4.492 votos (estadísticas electorales de los años respectivos en años en la Registraduría Nacional del Estado Civil).

que apoyaron al candidato de izquierda Carlos Gaviria, del Polo Democrático Alternativo, podría generar rechazo hacia sus propios candidatos para el Congreso de la República.[7]

Además de la alta votación en blanco, estos factores habrían incidido igualmente en la modificación de la tendencia de crecimiento sostenido del electorado que ha apoyado a los candidatos indígenas. Por primera vez desde 1991 la votación total de los indígenas disminuyó en ambas cámaras (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. **Evolución de la votación por candidatos indígenas al Senado y a la Cámara de Representantes 1991-2006**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

En cuanto a la obtención del escaño por la circunscripción especial indígena para la Cámara de Representantes en el 2006, cabe resaltar tres hechos relevantes respecto a la candidata que se presentó por el Polo Democrático Alternativo. En primer lugar, la candidata indígena Orsinia Patricia Polanco, licenciada en educación y profesora universitaria, logró

7 Se habría dado un voto de castigo hacia Jesús Enrique Piñacué, candidato de ASI quien obtuvo en las elecciones del año 2002 un total de 83.594 votos y en las del 2006 sólo 24.196. En total, ASI pasó de 103.370 votos en el 2006 a 43.903 en el 2006.

movilizar un electorado especialmente urbano que le permitió obtener la curul –de sus 29.599 votos, el 21 por ciento los obtuvo en Bogotá y el 56 por ciento en circunscripciones con las capitales más pobladas del país: Atlántico, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca–. En segundo lugar, la obtención del escaño por el PDA fue posible por la fragmentación del electorado; las organizaciones indígenas nacionales, ASI y AICO, no lograron coordinar sus acciones para la presentación de un candidato único y, además de sus respectivos candidatos, se postularon tres indígenas más a través de otros partidos (Movimiento Únete, Movimiento de Participación Comunitaria, y Movimiento Comunal y Comunitario), con una votación en conjunto mayoritaria (44.420 votos). Por tanto, la división impidió obtener del escaño. En tercer lugar, se presentó un alto porcentaje de votos en blanco (63.423 frente a 74.019 de votos por candidatos, equivalentes al 46.1 por ciento del total de votos) que, como señalamos, fue la expresión, al menos en parte, de la inconformidad de un sector del electorado con los candidatos y/o con la gestión de los indígenas en el Congreso.

Por las características señaladas, las elecciones del 2006 representaron para las organizaciones y los candidatos indígenas un revés en sus resultados, disminución del electorado, alta votación en blanco y reducción de sus escaños a los tres que están garantizados por las circunscripciones especiales. Los resultados de las urnas representan un mensaje de los electores hacia una minoría que en las elecciones anteriores había recibido un amplio respaldo.

Conclusión:
Visibilidad de las minorías indígenas con avances e incertidumbres

La presencia de las organizaciones indígenas en el escenario político-electoral en Colombia ha representado un avance del país en varias direcciones. En primer lugar, se trata de un significativo paso hacia la conformación de una ciudadanía multicultural mediante el reconocimiento legal de derechos a sectores minoritarios que históricamente han sido excluidos, junto con la garantía de presencia de su presencia en el Congreso de la

República. Asimismo, bajo nuevas reglas de juego, los indígenas han tenido la capacidad de organización y de movilización para acceder a consejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías y gobernaciones. Las reglas de juego, en conjunción con una importante tradición organizativa, han permitido una presencia importante de los indígenas en todos los espacios de representación popular. En algunos de estos espacios, especialmente el Senado y la Cámara de Representantes, los indígenas han logrado movilizar también a electores no indígenas. En segundo lugar, esto ha generado una mayor presencia de la población indígena a través de diversos liderazgos que se proyectan a nivel nacional y han hecho más visibles a las comunidades históricamente desconocidas en sus derechos y excluidas de los espacios de decisión. En tercer lugar, la presencia de los indígenas en los diversos escenarios –electoral, legislativo y gubernativo–, ha permitido expresar sus posiciones respecto a algunos temas especialmente relevantes del debate nacional.

No obstante, también emergen algunas incertidumbres respecto al futuro de las minorías indígenas en su desempeño electoral y político. Aunque los indígenas han logrado presencia en las elecciones con organizaciones nacionales que se mantienen con cierta continuidad, hay diversas expresiones de rivalidad y competencia entre estas organizaciones. No se vislumbra la conformación de una organización política que logre aglutinar a las diversas comunidades indígenas y que logre articular sus intereses comunes. Por otra parte, la tendencia creciente de fragmentación en múltiples candidaturas, con una recurrencia cada vez mayor por parte de los candidatos indígenas a solicitar su inclusión en listas de otros partidos, ha conducido a la perdida de efectividad de los votos, que en su mayoría terminan por no tener efectos cuando son convertidos en escaños. Asimismo, la manifestación mayoritaria del voto en blanco en las elecciones del 2006, más allá de las posibles dificultades técnicas del voto, puede expresar síntomas de inconformidad dentro del electorado indígena, de problemas de representatividad y de déficit de movilización de las organizaciones y candidatos indígenas.

Bibliografía

Amorim, Octavio y Gary W. Cox (1997). “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 41, N. 1: 149-174.

Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart (1997). “The unrealized potential of presidential dominance in Colombia”, en Scott Mainwaring, ed., *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 110-159.

Duverger, Maurice (1963). *Los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.

Gros, Christian (1991). *Colombia Indígena*. Bogotá: CEREC.

Harmel, Robert y John D. Robertson (1985). “Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis”, en *International Political Science Review*, Vol. 6, N. 4.

Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California University Press.

Laurent, Virginia (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Instituto Francés de Estudios Andinos.

Lijphart, Arendt (1984). “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas”, en Arendt Lijphart y B. Grofman, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.

Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives.* Nueva York: Free Press.

Ordeshook, Peter C. y Olga V. Shvetsova (1994). “Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 38, N. 1.

Peñaranda, Ricardo (1999). “De Rebeldes a Ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame”, en Javier Guerrero y Ricardo Peñaranda, eds., *De las Armas a la Política.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

__________ (2001). "Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano", en *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano.* Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Norma.

Pizarro (1997). "Colombia: ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia", en *Revista Análisis Político*, N. 31.

Rae, Douglas (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws.* New Haven: Yale University Press.

Rappaport, Joanne (2003). "El espacio del diálogo pluralista: historia del Programa de Educación Bilingüe del Consejo Indígena del Cauca", en Daniel Mato, coord., *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización.* Caracas: FACES-UCV, pp. 257 - 281.

Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems.* New Haven: Yale University Press.

Van Cott, Donna Lee (2003). "Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica", en *Revista Análisis Político*, N. 48.

Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge.* CUP.

__________ (1996). "Indigenous protest and Democracy in Latin America", en: J. Dominguez y A. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zuñiga, Nieves (2003). "Conflictos por Recursos Naturales y Pueblos Indígenas", conferencia impartida en el *III Encuentro de Investigadores de Derechos de los Pueblos Indígenas*, en la Universidad de Deusto, Bilbao.

Fuentes de Internet:

www.etniasdecolombia.org
www.onic.org.co/estrategias.htm
www.registraduria.gov.co
www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos

Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela[1]

Margarita López Maya*

La idea de fortalecer la democracia, en particular, al poder popular a través de la participación directa de la gente comenzó a desarrollarse en Venezuela hacia los años ochenta con las reformas del Estado. Allí se abrió un proceso de descentralización política y administrativa que impulsó el acceso al poder de actores alternativos a los tradicionales del bipartidismo, que ofrecían nuevas ideas para profundizar la democracia representativa que venía recibiendo crecientes críticas. En la década de los noventa se incentivaron prácticas de participación directa en algunos gobiernos locales controlados por partidos como La Causa R (LCR) y el Movimiento al Socialismo (MAS). Y casi dos décadas después, con la llegada al poder de Hugo Chávez y su movimiento "bolivariano", el principio participativo se consagró en la Constitución, pasando nuestra democracia de representativa a "participativa y protagónica". Desde entonces se han venido ensayando innumerables innovaciones participativas con el fin de enraizar en la sociedad lo asentado en la carta magna.

---

1 Este artículo se apoya en resultados del proyecto *Municipal Innovations in Non-Governmental Public Participation: UK-Latin America*, financiado por la ICPS-ESRC (Gran Bretaña). Mi agradecimiento a Ibiscay González, mi asistente de investigación y a mis entrevistados de Hidrocapital, la MTA, La Pedrera, la OCA Barrio Unión-Carpintero, la Federación de OCAS y los arquitectos Josefina Baldó y Federico Villanueva.

* Historiadora, con doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora-investigadora con nivel de Titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV.

Las Mesas Técnicas de Agua

Fue en el Municipio Libertador, del Distrito Capital, bajo el gobierno del Alcalde Aristóbulo Istúriz (1993-1995), donde aparecieron por primera vez las "Mesas Técnicas de Agua" (MTA). En la década de los noventa, la situación del servicio de agua en la capital era crítica y las protestas de los sectores populares obstaculizaban las calles, interrumpiendo las rutinas cotidianas de la ciudad. La alcaldía abrió una primera MTA en la parroquia de Antímano en que las comunidades que allí vivían se encontraban cara a cara con funcionarios locales y técnicos, para quejarse, intercambiar conocimientos y aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Para LCR, las MTA se inscribían en la idea de comenzar a conformar en los municipios "gobiernos parroquiales", que descentralizaran el poder local hacia las parroquias, profundizando la democracia y permitiendo a la gente organizada tomar decisiones (Arconada, 1996). La experiencia se interrumpió al perder LCR las elecciones en 1995.

Las MTA revivieron cuando comenzó el gobierno del Presidente Chávez, esta vez impulsadas por Hidrocapital, la empresa hidrológica pública que sirve a toda el área de la Gran Caracas. Bajo la dirección de la Ingeniera Jacqueline Farías, quien había formado parte del equipo de Istúriz, las MTA se formaron primero en Caracas y luego en todo el país. En 2001 fueron institucionalizadas gracias a una Ley Orgánica para la Prestación de Agua Potable y Saneamiento, y hoy en día existen unas 2.700 MTA en total (entrevista MTD, 2007).

Estoy familiarizada en especial con la MTA de La Pedrera en la parroquia Antímano, que organiza a unas 3.700 familias. Apoyada por Hidrocapital, comenzó a funcionar en 2001. Realizó sus asambleas de ciudadanos(as) para escoger a sus miembros, levantó un diagnóstico de la situación del agua en esta comunidad y se ocupa desde entonces de detectar los problemas y colaborar con Hidrocapital en lo que atañe a este servicio.

La MTA La Pedrera también asiste a los Consejos Comunitarios de Agua (CCA) de Antímano, que se reúnen cada 15 días. Se trata de un espacio participativo intermedio, también impulsado por Hidrocapital, donde se encuentran todas las MTA de la parroquia con funcionarios de

Hidrocapital. Ahí se informa cómo se desarrolló el *ciclo de agua*; esto es, si el agua llegó al barrio dentro del cronograma previsto, cuánto tiempo duró y si se detectaron fugas u otros problemas. Además, desde 2005, la MTA La Pedrera desarrolla un proyecto de reemplazo de las colapsadas tuberías de agua potable del barrio. Para ello cuenta con el apoyo de Hidrocapital y del Ministerio del Ambiente. Este último desarrolla el proyecto más complejo de reemplazar las tuberías de aguas servidas. Ambos proyectos se llevan a cabo simultáneamente. El gobierno central le otorgó a la MTA Bs. 800 millones para el proyecto de tubería de aguas blancas, que administra directamente en todas sus fases, rindiéndole cuentas a Hidrocapital cada ocho días.

Gracias a su MTA, La Pedrera ha logrado una importante regularización del servicio de agua potable en el barrio. Antes, el suministro era incierto, a veces pasaba más de 45 días sin que el agua llegara. Las familias estaban indefensas ante el abuso de propietarios de camiones cisternas de agua que traficaban con este bien esencial. Hoy, se ha regularizado el suministro cada 18 a 20 días, y dura unas 72 horas continuas antes de volverse a suspender. Es sin duda insuficiente, pero su regularización es un cambio radical de vida para estas familias y permite que el agua pueda llegar a todos los barrios de Antímano, donde viven unas 30.000 familias.

Continuar y profundizar experiencias como esta, que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, es un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en tales innovaciones. Pero las difíciles condiciones socioeconómicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada –su trabajo remunerado y su trabajo en casa–. A veces no pueden o no quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita porque el horario más conveniente para reuniones, que es la noche, es demasiado peligroso. Ni antes, ni ahora, el gobierno se ha ocupado de garantizar la seguridad e integridad física en los barrios. Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas; el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la innovación y/o los recursos. La MTA lo ha sufrido varias veces. Pero, pese a esto, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados

sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida. Se sienten como "empresarios(as) comunitarios(as)". Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les ha permitido crecer como personas y ciudadanos(as).

Las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias

Otra innovación fueron las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCAS), asociaciones civiles que se crearon en 2004 a partir de la experiencia de los "consorcios sociales" desarrollada experimentalmente desde 1992 en Caracas, y generalizada en 1999-2000, por iniciativa del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), en la época en que este organismo fue presidido por Josefina Baldó.

Las OCAS fueron concebidas para solucionar el complejo problema de la habilitación física de las áreas urbanas no planificadas de las ciudades venezolanas, a partir de la participación de las comunidades organizadas que contratan los agentes técnicos y profesionales necesarios, que en el modelo previo se integraban en consorcios. Las OCAS, como los consorcios sociales y las MTA, propician las condiciones para el auto-desarrollo y la autogestión, facilitando que las comunidades se empoderen mediante la administración de recursos públicos que les son delegados.

Por ejemplo, la OCA Barrio Unión-Carpintero (OCABUC), ubicada en la parroquia Petare de Caracas, se desarrolló a partir del proyecto técnico y autogestionario de habilitación física de 2001, que conjuntamente con otros, fue impulsado por CONAVI durante la administración de Baldó. Pero ese mismo año Baldó fue removida de su cargo en CONAVI y el funcionario entrante suspendió los apoyos para esta innovación.

Sin embargo, las OCAS se reactivarían de nuevo en 2004, cuando Julio Montes, familiarizado con la experiencia del Consorcio Catuche y las organizaciones autogestionarias impulsados por CONAVI en la administración de Baldó, fue nombrado Ministro para la Vivienda y Hábitat. La OCABUC diseñó entonces, a través del diagnóstico participativo y con el apoyo de los profesionales y funcionarios del ministerio, su programa maestro de habilitación física, que consideran un motivo de orgullo e

identidad comunitaria (entrevista OCM, 2006). De esta manera, el proyecto recibió sus primeros recursos, con los cuales se coordinó y supervisó la construcción de un muro de contención y un edificio de cuatro pisos para servicios comunitarios en Barrio Unión. Los miembros de la OCA se refieren con alegría y nostalgia a esos meses de trabajo, donde la participación de la comunidad fue masiva y desempeñaron diversas tareas de contratación, administración de recursos, supervisión y control de las obras. Desafortunadamente, en 2005 Montes renunció a su cargo y el ministro que lo sustituyó desechó el proyecto, paralizando los recursos.

Por su concepción y tamaño, una OCA agrupa en promedio unas 2.000 familias. Los miembros de las OCAS que entrevistamos las consideran generadoras reales de poder popular, pues permiten que las comunidades desarrollen una visión global o estructural de los problemas, potencian la posibilidad de resolverlos eficientemente y están pensadas para que el gobierno u otras fuentes financieras deleguen recursos directamente a las comunidades para que los administren. Cuentan a su vez con varios dispositivos para la contraloría social. Pese a ello, las OCAS han sido actualmente marginadas por el gobierno, y la posibilidad de encontrar apoyos financieros estables para reactivar los planes maestros o integrales de habilitación que fueron diseñados es escasa. La inestabilidad de las políticas públicas del gobierno bolivariano, donde la continuidad de proyectos importantes, con los apoyos técnicos y financieros necesarios, depende con frecuencia del compromiso personal de ciertos funcionarios, lo cual crea muchos inconvenientes para la gestión participativa, pues provoca el desaliento y la apatía; a veces, inclusive el disgusto en las comunidades y lo más grave, desacredita el liderazgo comunitario que se compromete con ellas. El ejemplo de las OCAS es dramático en este sentido.

Los Consejos Comunales

Las innovaciones del primer gobierno de Chávez que aquí hemos explorado muy someramente ilustran algunas fortalezas y debilidades de los experimentos participativos. Si se logran institucionalizar, sostener en el tiempo, y contar con recursos y apoyos estables de funcionarios públicos

respetuosos de los sectores populares, como el caso de la MTA La Pedrera, pudieran contribuir con el tiempo a la mejora en la calidad de vida y a la constitución de un poder popular robusto e independiente, un pilar fuerte para la profundización democrática. De lo contrario, como la OCA-BUC, sólo añaden a la histórica frustración de los venezolanos con la democracia.

El modelo de Socialismo del Siglo XXI que ha propuesto el Presidente en su segundo mandato, le ha dado especial relevancia a otra innovación participativa: el Consejo Comunal (CC). Tal y como se institucionalizó en la ley de 2006, es diferente a las innovaciones participativas anteriores, pues no se rige por el código civil o por el derecho civil, sino por una ley propia, que se registra ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular y recibe recursos de un Fondo Nacional de los CC, cuyas autoridades son designadas por el Presidente. Así, los Consejos Comunales son parte del Estado, dependientes del Presidente, pensados para gestionar servicios y proyectos públicos en lo mini-local.

En los artículos propuestos en la reforma constitucional de 2007 por el Presidente Chávez y la Asamblea Nacional, propuesta que fue rechazada por los electores en diciembre de ese año, los CC estaban pensados para formar parte del llamado "Poder Popular"; conjuntamente con los consejos de trabajadores(as) y campesinos(as), artesanos(as), con las comunas, comunidades y demás organizaciones sociales, que se consideraron medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo.

En razón de ello, estas organizaciones del Poder Popular fueron concebidas en dicha propuesta como modalidades de democracia directa, porque no nacerían del sufragio popular. La propuesta de modificación del artículo 184 establecía que las decisiones máximas se iban a tomar en asambleas de ciudadanos y ciudadanas, y sus proyectos se financiarían desde un Fondo Nacional del Poder Popular, que comenzará a funcionar en el 2009 con el 5 por ciento del presupuesto ordinario anual de la nación (art. 167 y disposición transitoria). Se esperaba que con esta reforma surgieran las bases para una nueva estructura del Estado venezolano, que no se legitimaría con el sufragio, sino que sería promovido organizado y registrado por el Poder Público Nacional, así como apoyado finan-

cieramente por este (art. 156). Otros aspectos de la reforma señalaban que el Poder Popular tendría una participación destacada en funciones de contraloría en el nivel estatal y municipal (arts. 163 y 167). La reforma constitucional proponía también que a través de este Poder y por una ley nacional se daría la descentralización de servicios públicos en todos los niveles, desde vivienda y mantenimiento de áreas industriales hasta deporte, cultura, manejo de empresas públicas, protección vecinal, servicios municipales, etc. para ser manejados por el Poder Popular.

Si bien la propuesta fue rechazada por los votantes el 2 de diciembre de 2007, el gobierno ha insistido en tratar de avanzar esta nueva concepción del Estado a través de leyes y otros dispositivos legales.

Como conclusión

Ante estos novísimos desarrollos, solo nos queda presentar algunas de las muchas dudas e interrogantes que surgen sobre la capacidad de alcanzar un Poder Popular robusto y democrático a través de los CC. Nos apoyamos en las experiencias analizadas previamente sobre las fortalezas y debilidades de las MTA y OCAS.

La pequeña escala con que fueron pensados los CC –máximo 400 familias– no permite afrontar con eficiencia los graves problemas de rehabilitación de los barrios urbanos venezolanos que por promediar por encima de las 2.000 familias necesitan una visión planificadora estratégica más global. La tragedia de la Pedrera es un buen ejemplo de esto. En noviembre de 2007, ya acabada la obra todo su esfuerzo se perdió. Lluvias torrenciales en octubre de 2007 acabaron con casas, luchas y sueños en La Pedrera. La alcaldía, que nunca había participado en la innovación, aclaró entonces que la zona era de alto riesgo y exigió a la comunidad del 4º Plan que desalojara. En 1994 un informe levantado por la UCV había señalado ya que los suelos de La Pedrera en Antímano eran de alto riesgo, y sólo una intervención compleja y planificada podría hacerlos aptos como asentamiento urbano (UCV, UPF 9, 1994). Ni el gobierno de entonces, ni el de ahora le prestó atención y dejó que el área se siguiera ocupando. Con una visión bienintencionada pero miope, Hidrocapital

apoyó a la comunidad de La Pedrera y el gobierno les otorgó Bs. 800 millones sin una planificación integral que hubiera actuado para superar los males que aquejaban esos suelos. Con ello, se perdió la inversión y la experiencia.

Tampoco la escala con que están pensados los CC estimula el pluralismo y la tolerancia social pues son proclives a una extrema homogeneidad social y cultural. La participación, para que genere empoderamiento, debe tener una dinámica desde abajo hacia arriba. Pero estos CC se articulan vertical y directamente con el Presidente, quien les otorga ahora recursos a través del Fondo Nacional de los CC, y también mediante el Fondo Nacional del Poder Popular. El clientelismo tiene un camino expedito. La democracia participativa requiere tiempo para su desarrollo y madurez. Estos CC son mini-gobiernos, creados muchos de ellos con premura, improvisación y falta de apoyos estables, y con demasiadas tareas. Si se lograra frenar la mentalidad de emergencia con que está naciendo un poder esencial para la democracia participativa, y se repensara este Poder Popular para encontrar una fórmula no estatal que fortaleciera su potencial de autonomía e interlocución con el Estado, podríamos entre todos contribuir a un mejor parto. De lo contrario el pronóstico luce poco promisorio.

Bibliografía

Arconada, Santiago (1996): “La experiencia de Antímano”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N. 4, pp. 155-168.

___________ (2005): “Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, N. 3.

Chávez, Hugo (2007): *Anteproyecto, para la primera Reforma Constitucional, Propuesta: del Presidente Hugo Chávez*, agosto de 2007.

Gindin, Jonah (2005): “Chavistas in the halls of power, chavistas in the street”, *Nacla,* marzo (copia digital).

Involve (2005): *People & Participation*, Gran Bretaña, Involve.

Lerner, Josh (2007): “Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?” March 19, in www.venezuelanalysis. com consultado en abril 2007.

López Maya, Margarita (2007): “Innovaciones participativas en la Caracas bolivariana”, *ponencia presentada en LASA 2007*, Montreal, Canadá.

OCA (s/f): “Memoria descriptiva, estatutos sociales y proyectos de la OCA Barrio Unión-Carpintero”, Caracas, fotocopia facilitada por Jorge Madriz..

Weffer, Laura (2007): “¿Cómo son las 24 horas de un consejero comunal”, *El Nacional*, 31-12-2007.